

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
CAMPUS PROFESSOR FRANCISCO GONÇALVES QUILES
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE DIREITO

LILIANA WON ANCKEN DOS SANTOS

**LIBERDADE DOS HOMENS E DAS TERRAS: APLICABILIDADE DA EC 81/2014
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO A
DE ESCRAVO**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

MONOGRAFIA

CACOAL – RO

2016

LILIANA WON ANCKEN DOS SANTOS

**LIBERDADE DOS HOMENS E DAS TERRAS: APLICABILIDADE DA EC 81/2014
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO A
DE ESCRAVO.**

Monografia apresentada ao Curso de
Direito da Universidade Federal de
Rondônia – *Campus* Francisco Gonçalves
Quiles – Cacoal, como requisito parcial
para grau final de bacharel em Direito,
elaborada sob a orientação do Prof. M.e
Afonso Maria das Chagas

CACOAL – RO

2016

Catálogo na publicação: Leonel Gandi dos Santos – CRB11/753

Santos, Liliana Won Ancken dos.

S237I Liberdade dos homens e das terras: aplicabilidade da EC 81/2014 como instrumento jurídico de combate ao trabalho análogo a de escravidão/ Liliana Won Ancken dos Santos– Cacoal/RO: UNIR, 2016.

105 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação). Universidade Federal de Rondônia – Campus de Cacoal.

Orientador: Prof. M.e Afonso Maria das Chagas.

1. Direito constitucional. 2. Direito agrário. 3. Reforma agrária. 4. Expropriação. 5. Trabalho escravo. I. Chagas, Afonso Maria das. II. Universidade Federal de Rondônia – UNIR. III. Título.

CDU – 342:349.6

LILIANA WON ANCKEN DOS SANTOS

**LIBERDADE DOS HOMENS E DAS TERRAS: APLICABILIDADE DA EC 81/2014
COMO INSTRUMENTO JURÍDICO DE COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO A
DE ESCRAVO**

Esta monografia foi julgada aprovada para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Rondônia – UNIR – *Campus* de Cacoal, mediante apresentação à Banca Examinadora, formada por:

Professor M.e Afonso Maria das Chagas – UNIR - Presidente

Professor M.e Victor de Almeida Conselvan – UNIR - Membro

Professor M.^a Kaiomi de Souza Oliveira – UNIR - Membro

Conceito: 90

Cacoal/RO, 31 de maio, de 2016.

Dedico a todos e todas que na sua militância, às vezes silenciosa, contribuem na luta pelo fim da escravidão.

Também a cada trabalhador e trabalhadora, sobreviventes do trabalho escravo, que ousam denunciá-lo, e que são inspiração e razão de nossa atuação.

E a quem mais dedicar este trabalho,
Senão ao homem e a mulher que me deram o Dom da Vida
e a quem devo tudo o que sei e o que sou?

Minha mãe, a guerreira, paulista e filha de camponeses pobres, sem-terra, que dedicou a infância e a juventude a cultivar os campos para ajudar a família de prole numerosa, a conquistar o pão de cada dia.

Casou ainda jovem, ao lado de meu pai, ambos, quase de mãos vazias, veio buscar a sorte em Rondônia. Dedicada à família e ao trabalho, ficou viúva muito cedo.

Mesmo assim manteve o sítio e conseguiu criar três filhos, com dificuldades sim, mas sempre dizendo que não queria que passassem pelas mesmas dificuldades que enfrentou na vida.

Ensinou-nos, e nos deu o melhor que tinha!

Meu pai, órfão, Baiano, logo cedo ganhou o mundo, como peão de trecho.

Só parou em Rondônia, onde finalmente conquistou um pedaço de chão.

Sei tão pouco de sua história, quanto o pouco que pude conviver com ele. Das vagas memórias, e dos relatos de conhecidos, a certeza de que era um homem cheio de defeitos e vícios, mas também repleto de generosidade e senso de justiça.

Dedico a eles, Glória e Dário, este trabalho, o que sou, e todos os meus sonhos!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que passaram pela minha vida, amigos, colegas de escola ou de trabalho, professores. Companheiros de sonhos e ideais! Cada pessoa é um ser especial, e quantas na sua singeleza já não foi luz na minha caminhada.

Às companheiras, aos camaradas, amigas e amigos da Comissão Pastoral da Terra, pelo exemplo, pela coragem e pela ousadia de persistir ao lado dos camponeses nas suas lutas diárias, por terra, vida, trabalho digno e direitos. Foi na figura de Pedro Casaldáliga, no exemplo de seu trabalho pastoral, sempre comprometido com os povos do campo, e voz ativa na denúncia das injustiças, que senti vontade de ser parte dessa história.

A todos e todas que integraram ou integram a Campanha “De Olho Aberto para Não Virar Escravo”, esse é o espaço onde solidariedade e compromisso, caminham de mãos dadas, permitindo um ambiente de amizade e aprendizado. Fora isso, tem um ar de rebeldia e de esperança que sempre nos renova.

Aos movimentos sociais, em especial ao MST e ao MAB do estado de Rondônia, que me permitiram conviver e aprender com sua organização e luta. A certeza de que são pelas mãos do povo que se forjam as mudanças!

A Maria Ozânia, minha gratidão, por ter me aproximado da temática do Trabalho Escravo Contemporâneo. Foi pelo seu comprometimento e sua insistência que pude enxergar esta realidade em nosso meio. Lembro que eu me comovi, e ao me comover eu me comprometi, primeiro com você e seu trabalho, e depois, integralmente, com essa luta.

A minha família, e amigos, a quem devo desculpas pelas longas ausências, meus sobrinhos em especial. Saibam que amo muito a cada um e cada uma.

Nessa jornada universitária, lembro colegas que fizeram dela mais leve, e que me motivaram quando batia o cansaço: Douglas, Cleison, Neander, e Leliane, meu carinho e admiração.

Ao meu professor Orientador, Afonso Maria das Chagas, agradeço a atenção e paciência nesses longos dias, desde a elaboração do projeto.

A Lenir e ao Afonso, obrigada por me mostrarem que o direito pode ser utilizado em prol dos povos do campo e suas organizações. Obrigada por me apresentarem a Advocacia Popular.

“Malditas sejam todas as cercas!
Malditas todas as propriedades privadas
que nos privam de viver e de amar!
Malditas sejam todas as leis,
amanhadas por umas poucas mãos,
para ampararem cercas e bois
e fazerem da terra escrava
e escravos os homens!”
(D. Pedro Casaldáliga).

RESUMO

Este trabalho trata-se de estudo bibliográfico, utilizando do método dialético para análise da realidade do trabalho análogo ao de escravo e das circunstâncias que o cercam, apoiado no método histórico para compreensão de como fatos, processos e instituições do passado refletem na sociedade hoje. O estudo tem enfoque nas condições de aplicabilidade da Emenda Constitucional 81/2014 no que se refere à expropriação de imóveis rurais flagrados com a prática de trabalho análogo ao de escravo. Demonstra que a escravidão é um fenômeno ainda presente na realidade brasileira, de modo recorrente na área rural. Em pleno século XXI, a persistência de formas de escravidão é uma afronta à Constituição e ao ordenamento jurídico vigente, que desafia os poderes públicos e a sociedade quanto à sua erradicação. Um efetivo combate a este crime, exige compreensão dos fatores estruturais que possibilitam sua persistência nos dias atuais, que perpassam o processo de colonização com bases escravistas, a modernização conservadora, e a manutenção de uma estrutura fundiária extremamente concentrada e injusta. Nesse sentido, o estudo averigua a inserção da previsão constitucional da expropriação das propriedades flagradas, constante do Art. 243 da CF/88, como sancionatória a prática do crime de submissão a condições análogas a de escravo, assim como contributiva para a realização da Reforma Agrária. Com esses objetivos, analisa como essa norma se projeta no âmbito jurídico e social.

Palavras – Chave: Trabalho análogo ao de escravo; Expropriação/confisco; Reforma Agrária.

ABSTRACT

This work is about a bibliographic study which uses the dialectical method to analyze the reality of labor analogous to slavery and the circumstances that surround it, and is supported by the historical approach in order to understand how facts, processes and past institutions may reflect in the actual society. The study will focus on the conditions of applicability of the Constitutional Amendment 81/2014 regarding the expropriation of rural properties where the practice of labor analogous to slavery was detected. It shows that slavery is still a phenomenon present in the Brazilian reality, which is recurrent in rural areas. In the XXI century, the persistence of forms of slavery is an affront to the Constitution and to the current legal framework and, regarding its eradication, it is a challenge for public authorities and society. Combatting this crime with effectivity requires understanding the structural factors that enable its persistence today: these factors run through the slavery-based process of colonization, the conservative modernization, and the permanence of a highly concentrated and unfair land structure. In this regard, this study explores the inclusion of the constitutional provision of expropriation, present in the article 243 of 1988's Federal Constitution, both as a sanction for the criminal practice of submitting to conditions analogous to slavery and a contribution to the implementation of land reform. With these objectives, it analyzes the projection of this norm in the legal and social context.

Key words: Labor analogous to slavery; Expropriation / confiscation; Land reform.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A FORMAÇÃO AGRÁRIA DO BRASIL: CAPITAL, TERRA E TRABALHO	12
1.1 AS SESMARIAS E O REGIME DE TERRAS	13
1.2 A LEI DE TERRAS E A LEI ÁUREA.	16
1.3 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: DO ESTATUTO DA TERRA À CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DIMENSÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	22
1.4 O COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO BRASIL	28
1.5 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: NÚMEROS; PERFIL DOS ENVOLVIDOS	32
1.6 LEGISLAÇÃO ATUAL, PERTINENTE AO TRABALHO ESCRAVO	36
2 A NORMA CONSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO TRALHO ANÁLOGO A DE ESCRAVO.....	42
2.1 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DO ART. 243 DA CF/88	43
2.2 O INSTITUTO DA EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO	48
2.3 A EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO COMO MECANISMO ADMINISTRATIVO	55
2.4 A EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO COMO MECANISMO JUDICIAL	57
2.5 AMBIVALÊNCIAS NA APLICAÇÃO DO DIREITO.....	59
3 O DILEMA DA EFETIVIDADE DA NORMA CONSTITUCIONAL	69
3.1 LIBERDADE DOS HOMENS E DAS TERRAS: A EC 81/2014 E SUA DUPLA DIMENSÃO.....	69
3.2 DA EFETIVIDADE, EFICÁCIA E VIGÊNCIA.....	73
3.3 ENTRAVES A EFICÁCIA JURÍDICA.....	75
3.4 ENTRAVES A EFICÁCIA SOCIAL	85
3.5 A EXPROPRIAÇÃO POR TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO COMO CONTRIBUTIVO PARA REFORMA AGRÁRIA	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	92
REFERÊNCIAS	95
OBRAS CONSULTADAS.....	105

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de monografia trata-se de estudo bibliográfico, com utilização do método dialético, tendo como meio técnico, o método de pesquisa histórica, na busca da compreensão do fenômeno do trabalho análogo ao de escravo a partir da formação agrária do Brasil, e das relações entre terra, trabalho e capital, que historicamente foram se consolidando ao longo desse processo. Viabilizando investigar, como se insere no mundo jurídico a previsão trazida com a Emenda Constitucional 81/2014, no que se refere à expropriação de propriedades rurais flagradas com a prática de exploração do trabalho escravo, e como essa história agrária, influi na possibilidade de dar efetividade a esta previsão Constitucional como um instrumento jurídico de combate ao trabalho escravo, e como contributivo para a realização da Reforma Agrária.

Pela complexidade do fenômeno da escravidão contemporânea, exige-se da pesquisa um caráter multidisciplinar, que passa por vários ramos do direito, como o constitucional, agrário, penal e administrativo. De outra forma, vai além do estudo do direito, e busca auxílio em especial na sociologia e na história.

A relevância e justificativa desta temática encontram-se na análise da persistência da escravidão ainda em pleno século XXI, em território nacional, com raízes coloniais, que marcaram profundamente nossa sociedade. A escravidão é uma afronta ao Estado Democrático de Direito, que macula a Ordem Constitucional, e cuja persistência impede qualquer possibilidade de realização plena dos objetivos da República Federativa do Brasil.

Por outro lado, acredita-se que a pesquisa científica precisa se ocupar de problemas não resolvidos, a exemplo do trabalho escravo e da questão de terras, pois são fatores de violações, tensões e conflitos, com possibilidades limitadas de resolução, mas que precisam ser tirados da invisibilidade. Quanto das implicações

da aplicação desse instituto em relação às propriedades flagradas com a prática de trabalho análogo a de escravo, que afere dupla dimensão ao instituto, visando não apenas ser meio de sanção, mas também de realização da Reforma Agrária, é necessário que a pesquisa se ocupe da temática, frente o espaço que deve ocupar tanto no debate doutrinário em âmbito Constitucional, quanto Agrarista.

A alteração do art. 243 da Constituição ocorreu em 2014, depois de longo processo legislativo, de mais de 13 anos e aprovada ainda sob resistências da Bancada Ruralista. Desde então, apontada a necessidade de uma regulamentação, a previsão constitucional segue sem perspectivas de efetivação, e a proposta de regulamentação em trâmite no Senado Federal, ainda intenta um esvaziamento do conceito atual do crime de submissão ao trabalho análogo ao de escravo, que consta do art. 149 do Código Penal Brasileiro.

O primeiro capítulo é destinado a uma análise da história do Brasil, tendo por base a questão agrária e a questão do trabalho. Utilizando algum marco jurídico da questão agrária, e as relações que tiveram com as transformações no mundo do trabalho, e com a persistência, mesmo após a assinatura da Lei Áurea, de outras formas de escravidão no país. Com esta lei, ficou proibida a escravidão legal, ou seja, a propriedade de uma pessoa sobre a outra, mas desenvolveram-se formas semelhantes às de trabalho escravo, que formam um quadro da realidade social, onde a falta de uma política de Reforma Agrária, de garantia dos direitos sociais, consagram a vulnerabilidade dos trabalhadores as redes de aliciamento.

Neste contexto, o segundo capítulo trabalha com a norma constitucional, e os critérios de aplicabilidade da previsão constitucional, tendo em vista as possibilidades de alcançar a efetividade. Para tanto, busca aprofundar o entendimento sobre o instituto da expropriação/confisco e o tratamento aferido ao mesmo no direito brasileiro. Em termos de conceituação doutrinária e também para a compreensão do processo expropriatório.

O terceiro capítulo dedica-se a investigar as possibilidades de efetividade da previsão da expropriação de propriedades flagradas com trabalho análogo ao de escravo, como instrumento de combate ao trabalho escravo, mas também como contributivo a realização da Reforma Agrária. Ao definir efetividade como a projeção da previsão no mundo dos fatos, por meio da eficácia jurídica e social, investiga-se quais seriam os entraves a efetivação da medida.

Sem audácia de pretender dar resposta ou solução para a erradicação do trabalho escravo no Brasil, essa pesquisa quer ser provocadora, no sentido da necessidade de um olhar mais atento, sobre a atuação do direito e a importância que lhe confere no país, para o combate a este crime. De outro lado, aponta para os entraves que precisam ser rompidos tanto no âmbito jurídico, quanto social, a fim de uma prática condizente com os ditames constitucionais e que permitam avançar de forma comprometida no enfrentamento ao trabalho escravo.

1 A FORMAÇÃO AGRÁRIA DO BRASIL: CAPITAL, TERRA E TRABALHO

“A história presente do Brasil está em continuidade com o seu passado e está, ainda, por ser contada com todos os seus mortos, os seus cassados, os seus exilados, os seus perseguidos, e os seus desaparecidos”. (CRUZ, 1987, p. 58)

Ao analisar a formação agrária do Brasil, este capítulo pretende dar uma visão do histórico de colonização e formação das relações entre capital, terra e trabalho, que exercem fortes influências no que o país é hoje. Compreendendo que para entender o fenômeno da escravidão contemporânea, não basta uma análise do problema isoladamente, sem considerar os fatores históricos em que se fundam e as circunstâncias que o cercam.

As questões do trabalho livre e da posse da terra caminham quase que juntos, é o que será analisado tendo por base alguns dos principais marcos da legislação agrária e as discussões em torno da transição da escravidão colonial para o trabalho livre.

Desde a Lei Áurea de 1888, com a formação de um mercado de trabalho, não mais, legalmente fundado no trabalho escravo, veremos que outras formas de escravização foram se desenvolvendo. Mas são nos anos de 1970, que denúncias dessas novas formas de escravidão ganham visibilidade, e a luta contra a escravidão contemporânea ganha sujeitos sociais no cenário nacional. Sobre o qual, será apresentado um quadro da realidade do trabalho análogo ao de escravo no país, em números, mas também em análise do perfil de empregadores e trabalhadores envolvidos, considerando suas relações com a terra.

Frente à realidade gritante do trabalho análogo ao de escravo no Brasil, a legislação foi desenvolvida, com adoção de Tratados e Convenções Internacionais, e o aprimoramento de uma legislação interna, no sentido de reprimir essas práticas, que aqui serão apresentadas.

As razões fundantes da persistência da escravidão rural em território nacional, como uma das formas de dominação e opressão do trabalhador rural, têm suas raízes num processo histórico colonial. Mas também, corrobora ao problema, a política de desenvolvimento econômico adotado no país, a modernização chegou ao campo, sem que a estrutura da propriedade rural fosse alterada, e com isso, no Brasil ainda carrega essa forma atrasada e perversa de exploração do trabalho.

É na história agrária brasileira, a partir do processo de colonização e de marcos normativos, que este capítulo, busca analisar as relações que se estabelecem na formação agrária do país, e de uma sociedade com bases escravistas. Portanto a relação Terra e Trabalho, e o processo de apropriação e mercantilização de ambos pelo capitalismo.

1.1 AS SESMARIAS E O REGIME DE TERRAS

Já em 1534, Portugal institui no Brasil as Capitanias Hereditárias, demonstrando assim seu afã em apossar-se das terras recém-conquistadas, e garantir não somente a defesa desse território, mas seu aproveitamento. Como este modelo não apresentou resultados prósperos, dentro da organização político-administrativa, foi logo substituído por governos-gerais. A partir de então, é incentivado o sistema de *plantation*¹, que corresponderia ao latifúndio à grande lavoura e o trabalho escravo, pautado principalmente nas grandes plantações de cana-de-açúcar (LARANJEIRA, 1984).

Foi importado para o Brasil o instituto de Sesmarias, previsto no ordenamento de Portugal nas Ordenações do Reino. Criado no século XIV, o sistema sesmarial, tinha por objetivo solucionar a crise de abastecimento em Portugal, e para isso forçava o cultivo de terras não aproveitadas ou ociosas, aplicando a pena de perda de domínio para as que assim permanecessem (SILVA, L. M. O., 2008).

Ao transplantar o sistema de Sesmarias para as Colônias, Portugal desconsidera as diferenças substanciais entre ambos. E se em Portugal as Sesmarias serviram até certo momento, para gerar a pequena propriedade, no Brasil, contribuiu na formação dos grandes latifúndios.

Ao mesmo tempo, desenvolvia-se o capitalismo mercantil, e esse mercado mundial determinava os bens ou produtos que interessavam ao consumo europeu. Silva, L. M. O. (2008), considera que a formação do latifúndio se deve muito mais as determinações do mercado mundial, que ao sistema de sesmarias. A autora entende que, “[...] a forma de inserção da Colônia que no amplo mercado mundial que se

¹ O sistema de *plantation*, pode ser entendido como o sistema de exploração colonial, e segundo Raymundo Laranjeira, no Brasil “O trabalho escravo e a grande lavoura, implantados no latifúndio, constituíram o sistema colonial da *plantation*” (1984, p 7).

abria para determinados produtos, como açúcar, traçou o modelo de agricultura aqui instalada: latifundiária, monocultora e escravista” (SILVA, L M. O., 2008, p. 52).

Laranjeira (1984) ensina que, as Sesmarias são o primeiro instituto de Direito Agrário Brasileiro, para ele, instrumento jurídico de implantação da propriedade privada no país, com a difusão dos latifúndios. Também reconhece que foi a política mercantilista portuguesa, a base que estimulou os planos da colonização brasileira. Tudo isso fez do Brasil, o que o autor considerou, aproximar-se de colônia de exploração, onde a economia é voltada ao mercado externo, metropolitano.

A opção pelo sistema de *plantation*, com as plantações de cana-de-açúcar, levaria a uma preferência pela utilização do escravo africano, haja vista, os interesses pertinentes ao tráfico negreiro. Preterindo então a escravidão indígena.

Mas o fato de ter assentado no trabalho escravo, de origem africana, as bases do trabalho até o século XIX, não exclui a existência de outras formas de trabalho, como a parceria, o arrendamento e mesmo a escravização de indígenas.

Outro fator importante, é que o trabalho escravo não era apenas a base da mão de obra na colônia. Logo o mercado negreiro constituiu-se também muito lucrativo. E o escravo, enquanto coisa ou propriedade passou a ingressar como objeto nas relações jurídicas de troca, e mais tarde também como garantia nas operações de crédito.

Desta análise prévia, se percebe as relações estabelecidas entre colonização, terra e trabalho “O colonialismo, o sesmarialismo e escravismo formavam elos de uma só corrente, mas ligados ao capitalismo, que figurava como gênero de economia e que alicerçava essa cadeia, promovendo o mercadeio de produtos para além-mar” (LARANJEIRA, 1984, p.10).

As Sesmarias, enquanto implantava a propriedade agrária, sofreu diversas distorções do sentido original, e vários são os fatores apontados para isso, entre eles, o próprio comportamento da Metrópole em relação a Colônia, seguidos da falta de condições de dimensionamento e medição das sesmarias, o desinteresse entre os sesmeiros em registrar suas áreas, uma agricultura exploratória que exigia sempre novas áreas e com isso levava os proprietários a constituírem Sesmarias já com reservas de terras. Além disso, a prática da compra e venda, e ainda a posse, já se constituíam como alternativa. Mesmo assim esse sistema perdurou quase três séculos.

Em seu sentido, original, as Sesmarias continham cláusulas de doação condicionada ao cultivo da terra, estabelecendo prazo de 3 a 5 anos para a ocupação produtiva. Findo o prazo e não cumprido o estabelecido, a terra deveria voltar a Coroa Portuguesa. Disto advém o termo “terras devolutas”, que no vocabulário jurídico brasileiro tem o sinônimo de terra-vaga ou não apropriada. Essa cláusula de condicionalidade, é reveladora no sentido de que o conceito de propriedade plena, ainda não figurava nos aparatos jurídicos do Brasil colônia. Porém não restou suficiente para impedir a formação de latifúndios, que dificilmente seriam abertos depois (SILVA; SECRETO, 1999).

A extinção das Sesmarias se deu pelo processo de crescimento da Colônia, em sentido populacional, de integração territorial, e mesmo da importância econômica da Colônia para a Metrópole.

O período em que vigorou o sistema de Sesmarias levou a uma apropriação territorial descontrolada, mesmo com a grande disponibilidade de terras, eram registrados conflitos, e a posse já se consolidava como sistema paralelo de apropriação, sendo que no século XVIII, já era costume jurídico o reconhecimento da posse com cultura efetiva.

A incapacidade de um controle sobre a apropriação territorial no Brasil era evidente, e as tentativas de reverter os processos apenas criavam indisposições entre colonos e administração colonial. O que levou à criação de outra forma de aquisição de domínio, que é a posse, que se tornou a principal forma de apropriação territorial, e sua importância pode ser aferida ainda no ordenamento jurídico atual (SILVA; SECRETO, 1999).

As Sesmarias, como instituto importado das Ordenações do Reino, desconsiderando as especificidades da Colônia, renderam uma forma desastrosa de apropriação territorial, com consequências políticas e jurídicas, visto que as indisposições geradas na discussão da questão de terras, e mesmo o entrelaçamento com as discussões do fim do tráfico negreiro e da própria escravidão, deixaram o país num vazio legislativo.

1.2 A LEI DE TERRAS E A LEI ÁUREA.

O fim do Sistema de Sesmarias, foi dado em 17 de julho de 1822, por ato que suspendia todas as Sesmarias futuras, até a realização da Assembleia Geral e Legislativa.

As tensões entre a Metrópole e Colônia, principalmente no aspecto já citado, das indisposições com o senhoriato rural, chega ao ápice da abdicação de Dom Pedro I. As forças políticas no país vão passar a serem compostas por dentro do país, e justamente o senhoriato rural, que projeta sua importância econômica, social, e política.

Na passagem de Colônia a país independente, havia terras em grande extensão e sujeitas a ocupação, por outro lado, no plano jurídico, o caos em relação aos direitos de propriedade. O país conviveu com ausência legislativa que regulasse a matéria da apropriação de terras, que reinou até 1850, com a Lei de Terras (SILVA; SECRETO, 1999).

Pode-se dizer que neste período, onde a posse foi a principal forma de domínio, o Brasil reproduzia a necessidade e a possibilidade da posse descontrolada. A necessidade pelo rápido esgotamento do solo, e a possibilidade, porque as terras estavam “disponíveis”, para quase que somente, senhores de escravos (SILVA; SECRETO, 1999).

Ao analisar o fim do instituto de sesmarias no Brasil, e a Lei de Terras, Marés observa que “mudou o sistema jurídico, mas não a lógica de dominação” (MARES, 2003, p. 66), visto que a preocupação não era o desordenamento territorial, mas que trabalhadores migrantes e libertos não buscassem essas terras “desocupadas”.

Com a Lei de Terras, objetivou-se estatuir a compra e venda como único meio de aquisição de terras. O que se garantiu com a mudança jurídica do regime de terras, foi a manutenção do *status quo* das relações entre terra, propriedade e trabalho. Ao transformar a terra em mercadoria e ir consolidando meios, inclusive legais, de impedir a dispersão da mão de obra, obtinham-se os meios para que as relações de dominação, que envolviam terra, propriedade e trabalho, permanecessem intocáveis.

Existia uma preocupação referente ao apossamento de áreas por trabalhadores libertos, mesmo antes da Lei Áurea ou da Lei de terras, isso pode-se analisar por cidades como Campinas terem Leis “[...] proibindo Negros Forros de

morar em qualquer pedaço de terra que tivesse capacidade de produzir qualquer coisa que fosse” (MOUZAR, p. 19). Assim mesmo que o escravo conseguisse sua liberdade, teria que morar onde não fosse possível produzir absolutamente nada.

As tensões, ao problematizar a questão das terras seguiram-se. No ato da Metrópole de pôr fim ao sistema de Sesmarias, não havia um interesse em alterar o quadro de existência de grandes propriedades, nem mesmo pôr fim ao escravismo, mas tão somente retomar o controle sobre o processo de apropriação territorial. Também para os proprietários de terras, se por um lado era interesse a regulamentação da propriedade, por outro, sendo possível a incorporação de novas terras e a manutenção da escravidão, esse interesse e necessidade não surgiriam na mesma temporalidade e espaço.

Vários os fatores influenciaram no processo de discussão, e concorreram para a aprovação da Lei de Terras. Entre eles as leituras do desenvolvimento econômico que passam a ser construídas, as diversas transformações ocorridas na Inglaterra, e o desenvolvimento do capitalismo. Além do fator de já serem presentes as pressões pelo fim do tráfico negreiro e do escravismo.

Para Marés (2003, p. 71) estava evidente os problemas que se punham as elites da época:

As elites dominantes tinham dois problemas em relação a terras devolutas. Por um lado já se fazia insuportável a manutenção da escravatura e a libertação estava a caminho. Isto significaria tornar trabalhadores livres uma leva enorme de escravos que iria preferir ser camponês, proporcionando uma marcha para os campos desocupados e uma fuga de mão de obra disponível. Por outro lado, os imigrantes pobres da Europa e Ásia já começavam a chegar e também iriam preferir buscar terras próprias para trabalhar.

No Brasil, as discussões políticas, e principalmente legislativas, sobre a questão das terras e o fim do escravismo, caminharam quase que lado a lado. O Sociólogo Martins, entende que todo o processo de discussão em torno da abolição foi, no fundo, um discussão em torno da questão agrária. “[...]Se no regime sesmarial, o da terra livre, o trabalho tivera que ser cativo; num regime de trabalho livre a terra tinha que ser cativa [...]” (MARTINS, 2013, p. 47).

Analisando as teorias de Wakefield, Smith (1990), retratará que o problema para a Colônia não é o fim da escravidão, tendo terras fartas e disponíveis para apropriação, “[...] a questão era assegurar o trabalho constante e combinável,

antípoda da dispersão da força de trabalho pelas pequenas posses [...]” (SMITH, 1990, p. 268).

Se por um lado o Brasil optou por um fim da escravidão gradual, por outro, principalmente na figura de José Bonifácio, tornava-se perceptível a pressão Inglesa para o fim do Tráfico. Neste sentido, Smith (1990, p. 288) defende que:

[...] O encadeamento entre as questões da propriedade da terra, o cultivo produtivo e o trabalho livre através da colonização, que o fim gradual da escravidão provocaria, estava, pois, na ordem de preocupações centrais da estruturação social e normativa da nação emergente.

Neste processo de tensões, a Lei de Terras, constituía-se distante dos interesses de uma parte de proprietários de terras e de escravos. Era particularmente difícil fazer entender a necessidade de submissão da mão de obra e não propriamente do trabalhador. Iniciada como anteprojeto Divisão de Terras e Colonização, apresentada como projeto nº 94 em junho de 1843 na Câmara dos Deputados, aprovado em outubro de 1843 e encaminhado para o Senado, onde se tornaria Lei em 1850 (SMITH, 1990).

A Lei de Terras marcou a transição para o capitalismo no Brasil, ao mesmo tempo, que representava uma apêndice as exigências do fim do tráfico de escravos, criando o trabalho assalariado.

Silva e Secreto (1999), reconhecem que entre os objetivos principais da Lei de Terras estavam voltadas aos desdobramentos do fim do tráfico e também na atração de migrantes, mas apresentam um elemento particular quanto aos interesses contidos na Lei de Terras, que seria oferecer um substituto ao escravo no que se relaciona as operações de crédito. Tendo em vista que transformando a Terra em Mercadoria, aumentando a demanda pela mesma, elevar-se-iam os preços, possibilitando que as agências aceitassem nas hipotecas e operações de crédito. A valorização das terras foi alcançada, mas não como se pretendia, por meio da venda de terras, e sim pela apropriação ilegal e venda por especuladores.

Como já salientado, para as teorias econômicas nascentes na Inglaterra, e que tanto influenciaram intelectuais no Brasil, o problema não era o fim da escravidão. Ao analisar o texto final da Lei de Terras, ver-se-á que ela teve como eixo principal criar o trabalho assalariado, mas que nos discursos dos parlamentares, já estava presente a preocupação em importar colonos.

O desafio então era disciplinar a mão de obra e evitar sua dispersão. Ao estudar o processo de disciplina para o trabalho no Brasil, empregada no processo de abolição lenta e gradual da escravidão, Kirdeikas (2003) analisa os projetos de Lei que corriam no Senado Federal e aponta que neles destacava-se a preocupação das elites agrárias com as consequências de uma abolição de forma brusca, que não permitiria a reorganização do trabalho agrícola.

Os projetos que tramitavam no Senado, vão versar então sobre três sujeitos: o trabalhador escravo que se tornará livre; o estrangeiro; e o trabalhador livre.

O projeto nº 48, de julho de 1884, conhecido como Projeto Dantas, foi embrião da Lei dos Sexagenários, e já trazia uma série de medidas para coibir a vadiagem. Antes também a Lei. 2.040, previa a educação para o trabalho, e medidas de proibição de deslocamento dos escravos declarados libertos. O prazo era de 5 anos, nos quais os libertos deveriam ficar sob inspeção do governo. No projeto de nº 48 a punição ao liberto que evadisse do domicílio onde havia sido alforriado era agravada. O que se evidencia é a preocupação do estado em garantir que estes indivíduos servissem ao mercado de trabalho regular, e para isso, impede o deslocamento dos mesmos no espaço (KIRDEIKAS, 2003).

O estrangeiro foi outro componente importante para a formação do mercado de trabalho no Brasil. A sua disciplina para o trabalho foi feita por dois meios: as relações de parceria e o colonato². A Lei 108 de 11 de outubro de 1837, continha um forte aparato de garantias aos locatários de serviços de estrangeiros, de forma a tornar impraticável o não cumprimento dos contratos. Dentre as medidas de repressão estava presente a prisão por dívidas (KIRDEIKAS, 2003).

Os fazendeiros utilizavam o sistema de parceria para regular a organização do trabalho dos imigrantes. Neste sistema, cabia ao colono o cultivo da lavoura, e ao fazendeiro, entregar ao colono metade do produto líquido. A forma de controle da mão de obra se dava, então, por meio da dívida, que era contraída desde a viagem, somada a compra de alimentos dentro da fazenda, acrescidas de juros, que as tornavam praticamente impagáveis (KIRDEIKAS, 2003).

² O colonato foi um dos regimes de trabalho realizados a partir do século XIX, utilizando a mão de obra imigrante, principalmente no cultivo dos cafezais. Segundo Martins (2013, p. 105), "Na sua fórmula mais geral, o colonato constituiu uma relação de trabalho que procurou preservar aspectos de uma condição camponesa modificada, mediante a produção direta, pelo colono, dos seus meios de vida, combinada com a exploração do trabalho pelo fazendeiro. No colonato o trabalhador se engajava com sua família e não como trabalhador avulso, a não ser para determinadas tarefas complementares do trabalho do colono propriamente dito".

Esse sistema, também chamado de sistema de barracões, que se baseia na produção de uma dívida impagável, também se repete com clareza nos seringais da Amazônia no século XIX, e é prática corriqueira ainda em alguns locais do Brasil, utilizam-se da relação patriarcal que estabelecem entre patrão e empregado, e inclusive do compromisso pessoal do trabalhador que entende ter que honrar a dívida.

Assim como a parceria, o colonato foi um sistema paralelo a legislação, do qual os fazendeiros se utilizavam para regular a mão de obra. O trabalho contratado, era por empreitada, o pagamento em dinheiro, e permitia-se o cultivo de gêneros de subsistência. Embora existissem ainda os meios de coerção e disciplina para o trabalho, além da forma de pagamento diferenciada, no colonato o processo de recrutamento de trabalhadores estrangeiros era feito via intervenção estatal (KIRDEIKAS, 2003).

A Lei de Locação de Serviços de 1879 trouxe algumas alterações, desde a proibição da obrigatoriedade de compra e venda de produtos de subsistência dentro da fazenda e de imposição de juros. Porém referida lei já trazia em seu bojo dispositivos anti-greve (KIRDEIKAS, 2003). Com ela, pretendia-se melhorar a imagem do Brasil e garantir a atração de mão de obra.

O processo de transição do trabalho escravo para o trabalho livre, apresenta diferentes aspectos se analisado por região. Mas o que se destaca é a preocupação em garantir que o ex-escravo ingressasse no mercado de trabalho regular, e assim garanta a manutenção dos sistemas de produção. Por outro lado, a difícil e complexa situação do trabalhador livre nacional, cuja inserção tentou-se influenciar também por vias legais, onde desde 1830 proibia-se a vadiagem.

Mas foi a imigração estrangeira subsidiada pelo Estado, que se constituiu numa das principais fontes de mão de obra, principalmente na expansão dos cafezais. Martins (2013, p. 52), ao falar sobre o processo de transição da substituição do trabalho escravo pelo branco, dirá que:

[...] a verdade é que as condições objetivas da substituição do negro pelo branco sofreram de imediato poucas modificações em relação às condições do trabalho escravo. Como a escravidão não era mera instituição, mas sim uma relação real e cotidiana fundada em condições históricas definidas, a sua supressão jurídica ou a mera incorporação produtiva do trabalho do homem livre não era suficiente para alterar o teor do vínculo entre o fazendeiro e o trabalhador. A mentalidade do fazendeiro tinha, pois, raízes

sociais definidas e expressava a forma de capital que estava na base de seu empreendimento.

Ao analisar as memórias do Colono Thomas Davatz, conclui que “O princípio da propriedade tendia a dominar todos os fatores envolvidos no processo produtivo: “o solo é propriedade do patrão e os moradores o são de certo modo” [...]” (MARTINS, 2013, p. 54).

Sancionada em 13 de maio de 1888, a Lei Aurea (Lei Imperial nº 3.353) representou o fim da escravidão legal no Brasil. Mas não conseguiu ser impeditivo a que as relações análogas a de escravidão se desenvolvessem ao longo da história do país. Como se observa deste breve relato, as discussões em torno do trabalho e da terra caminharam juntas, de modo a garantir a manutenção das estruturas de propriedade e produção. As relações de trabalho no Brasil Colônia tiveram como base a submissão do trabalhador, e não seria a imposição da Lei, suficiente para alterar este quadro.

Martins (2013) expõe que o avanço das fronteiras no Brasil sempre se fez com a garantia de mão de obra farta e barata. Na formação agrária do país e na divisão mundial do trabalho, restou ao Brasil uma economia agroexportadora. Osório e Secreto (1999, p.134), observam que no Brasil ocorrem quatro movimentos de avanço de fronteiras pautados nessa economia: “[...] a fronteira do café paulista, de 1850 a 1930, mais ou menos, a fronteira da borracha na Amazônia, 1890/1910, aproximadamente, a fronteira do café no Paraná, 1930/60 e finalmente a nova colonização da Amazônia, a partir de 1970”.

Esses movimentos de avanço de fronteiras são citados, por serem justamente neles, observáveis as formas de escravidão que se desenvolveram no Brasil, e o trabalho análogo ao de escravo, acontece em grande parte, nas zonas de deslocamento da fronteira agrícola, ainda hoje.

Ao analisar o processo de formação da estrutura fundiária em nosso país, com fundamento no escravismo e na grande propriedade, corremos o risco de dizer que problemas atuais são resquícios de um passado histórico e de uma série de imposições da metrópole a colônia. A Lei de Terras e a própria constituição de 1988, nos mostram algo diferente, problemas atuais relacionados a manutenção de uma estrutura fundiária injusta e de formas análogas a de escravo, são fruto de opções políticas e econômicas. Como afirma Martins, a escravidão de hoje é “[...] um componente do próprio processo do capital” (MARTINS, 1995, p. 6).

1.3 MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: DO ESTATUTO DA TERRA À CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A DIMENSÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Com o fim da escravidão legal em 1888, são vários os fatores: econômicos, sociais e políticos que influem para a possibilidade de continuidade das relações escravistas. A persistência da escravidão faz parte de como se desenvolveu o capitalismo no Brasil, e das opções pela manutenção do sistema de dominação colonial, mantendo intocáveis as relações terra e propriedade. A escravidão contemporânea, não é penas resquícios disso, mas parte dessas relações que se desdobram e se arrastam até o século XX e XXI.

A fase posterior aos anos 50 constituiria a emergência do capitalismo monopolista no país. O que segundo Monteiro (2011, p. 39) corresponderia a:

Um capitalismo que associa, de um lado, riqueza, consumo e luxo; evolução do sistema financeiro e do aparato jurídico-legal; alto desenvolvimento tecnológico e, de outro lado, extrema miséria e exploração, precariedade de formas de trabalho, como o trabalho escravo e autocracia burguesa, constituindo uma profunda desigualdade econômica.

Com um modelo de desenvolvimento quase anômalo, na modernização conservadora³, as estruturas da propriedade da terra não são alteradas, e permite que as elites agrárias e burguesia se aliem. Embora aqui, não foram os latifundiários que se tornaram empresários capitalistas, mas empresários urbanos e industriais que se tornam grandes latifundiários. Alguns, vindo a protagonizar na década de 70, os grandes escândalos de escravidão (MONTEIRO, 2011).

Se o capitalismo se desenvolve de forma contraditória, combinando a modernização da agricultura com a manutenção de práticas arcaicas como de trabalho escravo, voltamos a afirmação de Martins (1995), que o trabalho escravo é formado e está dentro da lógica capitalista.

A aliança entre burguesia e elites agrárias, dentro da conformação de forças e interesses, inviabilizou a realização de uma Reforma Agrária nesta fase, pois inviabilizou o antagonismo entre capital e propriedade fundiária, ao contrário

³ Modernização conservadora para Palmeira (1989), é o processo de transformação ocorrido na agricultura a partir da década de 50, que poderia se dar por várias vias, mas opta pela via conservadora, tendo como lugar estratégico o modelo agroexportador. Neste tipo de modernização, a estrutura da terra não é modificada, trazendo como consequência, dentre outros, maior concentração da propriedade e da renda, com aumento da exploração da mão de obra no campo.

possibilitou que a concentração fundiária integrasse o desenvolvimento do próprio capitalismo.

Embora sofrendo fortes represálias, o campesinato⁴ e suas lutas nunca foi totalmente suprimido. À partir de 1950, principalmente nas regiões de Pernambuco, insurgem as Ligas Camponesas, que conseguiram gerar conflitos, e pautar a realização de uma Reforma Agrária.

A este tempo, a Constituição de 1946 já previa em seus dispositivos que a propriedade deveria cumprir uma função social. Contudo a previsão de pagamento em dinheiro de áreas desapropriadas impedia que o processo de desapropriação se desse.

Segundo Monteiro (2011), apenas entre 1946 e 1962, foram 200 projetos de Reforma Agrária, que com a interferência da bancada ruralista não conseguia definir critérios para a desapropriação.

O Golpe Militar sucederia os próximos capítulos políticos do país, já no início do Regime Militar, surgem duas legislações importantes, o Estatuto do Trabalhador Rural e o Estatuto da Terra – Lei 4.504 de 30 de novembro de 1964. O primeiro proibia as greves, o segundo, ajudaria a patrocinar o processo de modernização conservadora no campo.

Segundo Marés (2003, p. 108), não bastou a clareza da letra do Estatuto, o sistema jurídico seguiu garantindo a propriedade privada, mesmo com o fim da ditadura.

[...] De fato, o Estatuto não alterava o conceito de propriedade privada da terra, apenas estabelecia mecanismos de correção das injustiças sociais agrárias por meio de desapropriação, dependendo, então, do poder político do estado e da interpretação dos Tribunais, sempre voltadas para a proteção da propriedade absoluta.

Também, parece razoável a compreensão de que o Estatuto da Terra permitiu categorizar, ou classificar, os sujeitos dentro da questão agrária. As conformações políticas fizeram avançar um modelo de colonização, que transferia trabalhadores sem terra de áreas conflitantes para regiões ditas desocupadas.

⁴ O conceito de campesinato vem carregado de ideologia e de significado político. Apenas a título de elucidação, trazemos o conceito de Motta e Zarth (2008, p. 7) segundo os quais “Em termos gerais, podemos afirmar que o campesinato, como categoria analítica e histórica, é constituído por poliprodutores, integrados ao jogo de forças sociais do mundo contemporâneo”. em: <http://www.reformaagrariaemdados.org.br/biblioteca/livro/hist%C3%B3ria-social-do-campesinato-no-brasil-formas-de-resist%C3%Aancia-camponesa-visibilida>

Foram no mínimo três instrumentos utilizados pelo Estado para “conduzir” a modernização conservadora: 1. O crédito rural, que subsidiou com certa concentração, grandes tomadores de crédito; 2. Os incentivos fiscais para atividades agropecuárias; 3. E a política de Terras Públicas, esta baseada no Art. 10, § 1º do Estatuto da Terra (PALMEIRA, 1989).

Esses instrumentos vão refletir intensamente no processo de ocupação da Amazônia. Eram distribuídas terras e ofertados incentivos fiscais para grandes empresas, com o fim de desenvolverem empreendimentos rurais, como parte do processo de colonização. Na verdade, pouco desses empreendimentos foram realmente desenvolvidos, no mais, contribuíram para acirrar os conflitos com as populações tradicionais que já ocupavam essas áreas, e com camponeses pobres que se deslocavam para as fronteiras agrícolas em busca de terra. Apenas no programa de incentivos fiscais, o Fundo de incentivos da Amazônia recebeu US\$ 1 bilhão e 100 milhões, com número ínfimo de 3% dos empreendimentos beneficiados produzindo rentabilidade (PALMEIRA, 1989).

A Política de Terras Públicas imprimiu uma transferência das Terras públicas para particulares, especialmente na Amazônia Legal. Um dos principais meios utilizados eram as licitações ou leilões de terras. Considerado um mecanismo excludente, que beneficiou fazendeiros, grupos econômicos nacionais e estrangeiros. Não possui critério quanto ao número de aquisições, nem exigências com relação a posse. Com isso de 32 milhões de hectares arrecadados pelo estado, ao menos 12.224.984 hectares foram incorporados a grande propriedade (PALMEIRA, 1989).

O processo de avanço das fronteiras, neste caso, subsidiado pelo Estado, ao mesmo tempo, garante a propriedade da terra a grandes grupos empresariais, e desloca trabalhadores sem terra das áreas de conflitos para essas regiões de fronteira. O trabalho de derrubada da mata e abertura de fazendas se fez na Amazônia, com a utilização de peões escravizados. A fronteira é entendida como o local do conflito social. Martins (1996, p. 40), assim descreve a fronteira na Amazônia:

Práticas de violência nas relações de trabalho, como a escravidão por dívida, próprias da história da frente de expansão, são adotadas sem dificuldade por modernas empresas da frente pioneira. Pobres povoados camponeses da frente de expansão, permanecem ao lado de fazendas de

grandes grupos econômicos, equipadas com o que de mais moderno existe em termos de tecnologia.

A Amazônia foi palco, de no mínimo dois movimentos expressivos de expansão de fronteiras. O primeiro com a grande leva de seringueiros atraídos pelo preço da borracha. No século XIX, na produção da borracha e na extração da castanha, se desenvolveu o sistema de aviamento. Neste sistema é estabelecida uma relação entre trabalhador e patrão, que derivam de uma dominação patrimonial que ia desde a exploração do trabalho até a dominação política.

Já o segundo movimento de fronteiras em relação à Amazônia, vai se dar pelo processo de incentivo a migração nos anos de 1970, promovida pelo governo militar com o fito de integrar a Amazônia para não entregar.

As empresas obtinham incentivos fiscais, que se tornavam verdadeiras doações, para se estabelecerem na região amazônica e consolidarem o latifúndio moderno. Mas o estabelecimento desses empreendimentos dependia da expulsão violenta dos povos que ocupavam a terra, e da exploração de mão de obra, o que intensifica o surgimento da peonagem, que serve não somente as áreas novas, portanto, de escassa mão de obra, como em áreas já incorporadas.

A ocupação capitalista da Amazônia representa “a opção por um modelo concentracionista de propriedade [...] O sentido dessa opção estava no próprio fato de que a classe dos proprietários de terra e as oligarquias tradicionais de base fundiária foram uma importante base social do Golpe Militar [...]” (MARTINS, 1995, p. 4).

Ainda segundo Martins (1995), esse processo de expansão e ocupação da Amazônia, ao favorecer os interesses de grandes proprietários de terras e oligarquias de base fundiária, afirmam um caráter absoluto da propriedade e o poder do proprietário sobre a terra e o que há nela. Assim pautado no poder pessoal dos grandes proprietários rurais, também a exploração do trabalho ficava sob seu arbítrio. Para o autor:

[...] As instituições da justiça e da política foram severamente debilitadas, quando não se tornaram abertamente coniventes com a escravização de trabalhadores e com a expulsão de camponeses da terra, como é de tradição em muitas e remotas regiões do país. A grande propriedade sempre foi um enclave sujeito a critérios próprios de direito, embora ilegais; lugar do reino do arbítrio do senhor de terras, que se torna, por isso mesmo, ainda hoje, senhor de consciências e de pessoas” (MARTINS, 1995, pg. 04).

Neste sentido são diversos os relatos de escravização por dívidas no Brasil entre 1970 e 1993, com a submissão de peões, mas também se somam aos relatos, a escravização de indígenas. E com uma estrutura agrária, ainda baseada na concentração de terras, verifica-se o desenvolvimento de outras formas de submissão do trabalhador e da sua mão de obra.

A Constituição Federal de 1988, representa um Marco Jurídico de grande importância na garantia de direitos dos trabalhadores rurais, ao garantir a equiparação em direitos aos urbanos, e trazer um rol de direitos e garantias. Mas no que se refere as questões agrárias levanta polêmicas.

As observações trazidas pela Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária – ABRA, com reflexões sobre o processo constituinte de 87-88 por autores como Plínio de Arruda Sampaio e José G. da Silva, nos dão dimensão do que foi o tema da Reforma Agrária, e dos ganhos e retrocessos alcançados com a CF/88.

Sampaio apresenta em ensaio, os fatores que levaram a um debate tão intenso em relação à Reforma Agrária no processo constituinte, e a destaca como uma necessidade real, frente a pobreza no Brasil. Por outro lado, avalia que não é possível ter Reforma Agrária se não ocorrerem mudanças na formulação jurídica do direito de propriedade, para dar base legal para que o Estado altere a estrutura fundiária (SAMPAIO, 1988).

Ao analisar a tendência histórica, a partir da Constituição de 1824, Silva, J. G., (1988), avalia que havia propensão em impor limites ao caráter Absolutista, concentracionista e individualista ao direito de propriedade. No processo constituinte, avalia, que o poder dos “terratenentes”, foram capazes de fazer a questão agrária recuar aos níveis de 1946 ao impor, o que chama, absurdos no texto constitucional. Mesmo com esta avaliação, admite algumas vantagens em relação a questão agrária:

a) Deu, pela primeira vez na história constitucional, um tratamento diferenciado à Reforma Agrária, dedicando-lhe capítulo especial; b) trouxe para o texto a explicitação da função social; c) criou o instituto da Perda Sumária para as glebas que cultivarem plantas psicotrópicas; d) determinou a reavaliação de todos os incentivos fiscais; e) dispôs sobre a demarcação de Terras indígenas dentro de 5 anos; f) obrigou a revisão, dentro de três anos, de todas as concessões de terras públicas com área superior a três mil hectares realizadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 1987 (SILVA, J. G., 1988, p. 17).

A menção a função social, esteve presente nas Constituições, desde 1934. Primeiro como obrigação negativa, onde o direito de propriedade não poderia ser exercido em prejuízo ao interesse social e coletivo. Avançando até o ponto que se torna um direito-dever, um direito que deve ser exercido, não de forma egoísta e individualista, mas de modo a favorecer toda a coletividade.

No caso da CF/88, a Função Social esta presente no artigo 5º, ao garantir o direito de propriedade, mas condiciona-lo ao cumprimento de uma função social, nos fundamentos da ordem econômica e social do art. 170. Também é elencada quanto a propriedade urbana, e retoma no Capítulo III Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que no art. 186, dispõe os critérios para que a propriedade rural cumpra a função social.

Porém o texto constitucional parece mais declaratório do que capaz de produzir efeitos sobre a realidade de fato. Principalmente se analisamos o que foram chamados de absurdos no texto constitucional, resultado das contradições de forças no processo constituinte. Se por um lado define a possibilidade de desapropriação para propriedade descumpridora da função social, de outro protege a propriedade produtiva o que tem permitido interpretações restritivas.

Ao analisar a Constituição de 1988, especificamente seu capítulo III, Marés (2003), explica que os chamados ruralistas criaram dificuldades no texto constitucional, exceções, que deixavam o texto, a cargo de interpretação pelos poderes judiciário e executivo, que refletem os interesses de uma classe dominante.

É verdade que apesar da habilidade dos autores, estas armadilhas não teriam êxito, e até seriam toscas, não estivesse coerente com a ideologia dominante, para a qual sempre é mais fácil qualquer interpretação que considere o Estado e seus poderes ao mesmo tempo guardiões e servos da propriedade (MARÉS, 2003, p. 119).

Dentre as armadilhas do texto constitucional, a proteção à propriedade produtiva, que reduz a função social a um caráter meramente economicista. Interpretações isoladas do dispositivo contribuem para a prevalência do direito absoluto da propriedade privada, em detrimento do conjunto normativo constitucional. A Lei de Regulamentação da Reforma Agrária, Lei 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, acabou por corroborar com essas interpretações restritivas, ao estabelecer que a propriedade produtiva é aquela, que explorada econômica e racionalmente, atinge Graus de Utilização da Terra e Grau de Eficiência, sem

estabelecer os critérios para aferição do que corresponderia uma propriedade econômica e racionalmente explorada.

A nova ordem constitucional em pouco alterou o cenário de conflitos por terra no campo, e tampouco impediu que continuasse a existir a exploração do trabalho sob formas análogas a de escravo, especialmente no meio rural.

Nestes últimos anos, porém, é perceptível uma judicialização dos conflitos agrários. Esta esfera de poder, não diferente das demais, vem refletindo o conservadorismo e segue protegendo a propriedade privada, em detrimento a realização da Reforma Agrária.

Estes aspectos referentes a atuação judiciária em relação a questão agrária e ao trabalho escravo, ficam reservadas para serem melhor analisadas no Capítulo Terceiro, onde verificar-se-á os entraves a uma efetividade jurídica da expropriação de propriedades flagradas com a prática de submissão de trabalhadores as condições análogas ao de escravo.

Assenta-se nesse relato histórico, o que seriam as causas estruturais de desenvolvimento e manutenção de relações de escravidão no Brasil. São fatores econômicos e políticos que dialogam com a construção e efetivação dos direitos, mas também com valores e conformações que vão se constituindo desde o Brasil Colônia e se fazem presente nas relações sociais ainda hoje, muitas vezes refletidas nas formas de atuação das diversas esferas de poder da República.

1.4 O COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO NO BRASIL

O Trabalho Escravo, nas suas diversas formas, é uma chaga social que acompanha toda a história do Brasil, tendo este, sido um dos últimos países a abolir a escravidão legal. Mesmo após a abolição vemos como se desenvolveu e sustentou relações escravistas no Brasil, até hoje o imaginário construído no entorno da abolição colabora com a negação do problema.

Fato é, que embora tenham ocorrido denúncias com relação a escravização de indígenas e colonos por exemplo, elas lograram pouca expressividade. As denúncias de existência de trabalho análogo a de escravo no território nacional, foram ganhar visibilidade na década de 1970, quando Dom Pedro Calsadáliga, relata em Carta as violações enfrentadas por trabalhadores na região de São Félix do Araguaia. Intitulada: Uma Igreja na Amazônia em Conflito com o Latifúndio e a Marginalização

Social, essa carta, ganhou alcance nacional e internacional, mesmo o país estando sob os ditames do Regime Militar (CASALDÁLIGA, 1971).

As denúncias de Pedro Calsadáliga foram um início. Em 1975 seria criada a Comissão Pastoral da Terra, ligada a CNBB, que assumiria em diversas regiões o serviço de acolhimento de trabalhadores fugitivos das fazendas e de registro dos depoimentos e denúncias. Esse trabalho permitiu um grande acúmulo, que mais tarde contribuiria para forçar o Estado a reconhecer a persistência da escravidão. A instituição mantém uma campanha permanente de combate e prevenção ao escravo “De Olho Aberto Para Não Virar Escravo”. (CPT, 2010)

Os relatos a seguir expostos, destes anos de luta contra a escravidão contemporânea, constituem fatos e memórias gravados em dois documentos: 10 anos de CONATRAE, e Trabalho escravo em retrospectiva⁵.

Depois deste, outros escândalos de trabalho escravo foram ganhando o cenário nacional. Em um deles a montadora de Veículos – Volkswagen foi acusada. Tendo adquirido 140 mil hectares no Sul do Pará em 1973, através dos incentivos fiscais oferecidos na Ditadura Militar, o inquérito policial concluiu pela existência de trabalho escravo. A empresa convivia entre a tecnologia e o tratamento degradante de peões (SDH, 2013).

Outro caso emblemático, é o caso José Pereira, que chegou a ser denunciado na Corte Interamericana de Direitos Humanos, com a acusação de violação dos direitos humanos, e omissão do Estado quanto aos casos de trabalho escravo. Em 1989, o jovem de 17 anos, ao tentar fugir de uma fazenda (Fazenda Espírito Santo em Sapucaia) com outro peão, no estado do Pará, foi perseguido, os dois alvejados de tiros. O peão chamado Paraná morreu no local, José Pereira se fingiu de morto, conseguiu realizar a denúncia a Polícia Federal, que resgatou outros 60 trabalhadores da fazenda. Antes de uma possível condenação, em 2003, o Estado Brasileiro aprovou a indenização de José Pereira (SDH, 2013).

Neste período, embora ocorressem as denúncias e situações como da fazenda citada acima, os órgãos de fiscalização não caracterizavam como sendo trabalho

⁵ Os documentos citados contêm a história da luta contra o trabalho escravo no Brasil, e são a referência da autora para as datas e fatos citados.

O documento 10 anos de CONATRAE está disponível em:

<http://www.sdh.gov.br/noticias/2013/assuntos/conatrae/conatra-10-anos>

O documento Trabalho escravo em retrospectiva está disponível em:

http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC882013543FDF74540AB/retrospec_trab_escravo.pdf

escravo, o crime já era tipificado desde o Código Penal de 1940, embora o fizesse de forma abrangente.

Em 1991 foi realizado o Fórum Nacional contra a Violência no Campo, permitiu o registro das violências que ocorriam, entre os temas em debate, o trabalho escravo. Daí surgiram propostas de legislação e também de políticas públicas de enfrentamento. Entre as propostas, o que seria hoje a EC 81/2014. Em 1994 foi realizado o Seminário no Congresso Nacional para a discussão do tema, envolvendo muitos agentes do Ministério Público do Trabalho.

Mas a resposta oficial do estado veio somente em 1995. O então Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio de pronunciamento na rádio, admite a existência de trabalho escravo no território nacional. Do reconhecimento oficial, uma das primeiras medidas adotadas foi a criação do GERTRAF – Grupo Interministerial para Erradicação do Trabalho Forçado, que reunia os diversos Ministérios e propunha ações articuladas. Não gerando os resultados esperados, no mesmo ano, foi criado o Grupo Móvel de Fiscalização, junto a secretaria de Fiscalização do trabalho, do Ministério do Trabalho e Emprego.

O Grupo Móvel de Fiscalizações completou 20 anos de operação em 2015, responsável pelo resgate da quase totalidade, dos cerca de 50 mil trabalhadores resgatados nestes anos de fiscalização.

Nos anos seguintes, seguiram as propostas de aperfeiçoamento da legislação penal. O país recebeu também o apoio da OIT com um projeto de cooperação técnica com início em 2002.

Em 2003, foi instituída a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, ligada a Secretaria de Direitos Humanos, mas ao contrário do GERTRAF, nesta a presença da sociedade civil. No mesmo ano, foi lançado o 1º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo, e foi aprovada a Lei 10.803, que alterou o artigo 149 do Código Penal, elencando o que seriam as condições análogas a de escravo.

Foi criado, ainda em 2003, o Cadastro dos empregadores flagrados com trabalho análogo a de escravo, conhecida como Lista Suja, instituída pela Portaria Interministerial nº504 do MTE. Através dessa lista outros instrumentos puderam ser criados, no âmbito do Estado, havia recomendação para que Bancos Públicos não concedessem financiamento aos infratores constantes da Lista. Em 2005, essa lista viabilizou o Pacto Nacional Pela Erradicação do Trabalho escravo, onde empresas

se comprometiam a evitar fornecedores que tivessem trabalho escravo em sua cadeia produtiva.

O Estudo das Cadeias produtivas havia sido realizado em 2004, quando a ONG Repórter Brasil passa a ter importante destaque no combate as formas de escravidão contemporânea, com serviço misto de jornalismo, e também com o desenvolvimento de programas educativos, como o Escravo Nem Pensar.

Em 2004, também aconteceu a Chacina de Unaí, que vitimou quatro trabalhadores do Ministério do Trabalho e emprego. O caso só foi julgado em 2015. No ano seguinte, o Ministério do Desenvolvimento Agrário lança o Plano de Erradicação do Trabalho Escravo, onde dentre as medidas previstas está a realização de Reforma Agrária em áreas prioritárias.

Outro marco importante foi em 2006, quando foi reconhecida a competência da justiça federal para processar e julgar casos de Trabalho Escravo. Nestes anos, percebeu-se um grande avanço no combate ao trabalho escravo no Brasil, o tema passou a ser de interesse para a pesquisa científica, com diversos trabalhos sobre o tema. A sociedade civil manteve-se organizada e atuante com ações de combate e prevenção.

A partir de 2010, ganha visibilidade os casos de trabalho urbano, envolvendo imigrantes, principalmente no setor de tecelagem em São Paulo. Hoje esses casos estendem-se também a construção civil, em 2013 o número de resgates ocorridos em áreas urbanas superou o número de resgatados no setor rural.

Em 2008 foi lançado o 2º Plano Nacional de Erradicação do Trabalho escravo. Para a sociedade civil, é nesse período que são consolidadas experiências importantes, entre elas os Planos Estaduais de Erradicação. Também as experiências do Centro de Defesa de Açailândia criam a Cooperativa para Dignidade no Maranhão, na qual integram trabalhadores resgatados, e Mon Senhor Gil, é o primeiro assentamento de trabalhadores rurais resgatados do trabalho análogo a de escravo, criado no estado do Piauí.

É nesse entremeio dos últimos anos, que começam a ser verificadas ameaças de retrocessos no âmbito institucional. Durante as fases anteriores, muitos resgates de Trabalhadores envolviam políticos e familiares, em 2014, grandes empreiteiras entrariam na Lista Suja. Foi o ano em que sob pressões e acordos seria aprovada a PEC 438, atual Emenda Constitucional 81, que tramitou mais de 10 anos no Congresso Nacional. No mesmo ano, foi suspensa a Lista Suja por decisão do STF

e seguiram-se as ameaças de reformulação do conceito de trabalho análogo a de escravo, ou com a alteração do art. 149 do CP, ou através da regulamentação da Emenda Constitucional 81, em todo caso, a intenção é a supressão das condições degradantes e jornadas exaustivas do conceito. (PLASSAT, 2015)

Destes longos anos de enfrentamento ao trabalho análogo a de escravo no Brasil, acertada a afirmação de Figueira (2013, p. 90):

Os anos de lutas e a história das denúncias revelam que a vigilância da sociedade civil, das organizações dos direitos humanos e das pessoas provenientes de diversos espaços do serviço público são determinantes para os avanços da democracia na esfera dos direitos civis e econômicos. No caso específico da escravidão, a violação é atingida nas duas esferas. A dignidade é pisoteada, e isso pode se manifestar num brasileiro, num boliviano, num chinês; em todos os nativos ou estrangeiros que forem tratados como objeto, seja em áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, ou nos rincões rurais. Humanamente diminuídos pelo desejo dos senhores da antiga e moderna casa-grande de baixar os custos e aumentar o lucro, a ofensa não é apenas contra eles – é contra o país, é contra todos.

A atuação da sociedade civil na prevenção e combate ao trabalho escravo, sempre foi determinante desde os primórdios dessa luta. Num cenário de ameaça a direitos conquistados, em 2016, o Brasil foi levado a julgamento na Corte Interamericana de Direitos Humanos, e pode ser condenado no Caso Brasil Verde, onde em repetidos anos constatou-se a escravização de peões.

Em pleno século XXI há a persistência da escravidão no cenário nacional, e com diversos desafios para sua superação, que perpassa a atuação da sociedade civil, mas principalmente do estado, no combate efetivo a esta prática. A seguir, poderá ser verificado o quadro da realidade do trabalho análogo ao de escravo em áreas rurais do Brasil, e como evolui a legislação interna com relação ao combate a este crime.

1.5 TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO: NÚMEROS; PERFIL DOS ENVOLVIDOS

Em 1995 o Brasil reconhecia, em comunicado de rádio oficial a existência de trabalho escravo no território nacional (SENADO, 2011). Em 08 de março de 2004, o Estado Brasileiro declarou perante a Organização das Nações Unidas, a existência de um número estimado de 25 mil trabalhadores escravizados no país. Em 2008 a

OIT estimou que havia cerca de 40 mil trabalhadores em condições análogas a de escravo no Brasil (SHAHINIAM, 2010).

O quadro geral das operações de fiscalização para erradicação do Trabalho Escravo, atualizado até 22 de maio de 2013, aponta que de 1995 até esta data, 46.478 trabalhadores (as) foram resgatados do trabalho análogo a de escravo no Brasil, submetido em uma ou mais condições, das constantes do art. 149 do CPB (MTE, 2013).

Em 2014, o número de pessoas libertadas foi de 1.752 segundo dados divulgados pela CPT, o número bem abaixo da média, e também do ano anterior, é o menor número observado desde 2002. E quanto aos números de 2014, Plassat (2015), já denunciava a possibilidade de retrocessos no combate ao trabalho escravo.

De cerca de 20 anos de fiscalização do trabalho, a predominância dos casos, sempre foram em atividades rurais. Apenas no ano de 2013, o número de pessoas escravizadas em atividades não agrícolas superou o das atividades agrícolas, isso em razão dos casos encontrados na construção civil. Segundo Santini (2014, p. 105):

Dos 2.242 trabalhadores resgatados em 2013 no Brasil, 858 foram libertados em canteiros; o que representa 38% do total. Para efeito de comparação, o segundo setor com mais resgates no ano passado foi o da agropecuária (criação animal, canaviais e outras lavouras), com 827, ou 37%, seguido pela indústria têxtil, com 122, ou 5%[...].

Demonstra-se assim, que embora presente em setores e atividades urbanas, ao longo desses anos, a prática tem sido predominante no campo. Mas os números de 2013, são reveladores, principalmente quanto a relação com o aumento da terceirização no setor, e o envolvimento de grandes empreiteiras, responsáveis pela realização de obras do PAC do Governo Federal (OJEDA, 2015).

A Lista Suja – Cadastro de empregadores flagrados com trabalho escravo, foi suspensa por decisão do STF em dezembro de 2014. Neste mesmo ano, quando da atualização semestral de 01 de julho de 2014, o site do MTE informava, que o cadastro possuía 609 nomes de empregadores (pessoas físicas ou jurídicas) flagrados mantendo trabalhadores em condições análogas a de escravo. Os Estados com maior número de empregadores na lista eram: Pará com 27%, Minas Gerais com 11%, Mato grosso com 9%, Goiás com 8%. Das atividades econômicas

desenvolvidas pelos empregadores, 40% corresponde a pecuária, 25% a produção florestal, 16% a agricultura e 7% a indústria da Construção (MTE, 2014).

Publicado pelo Escritório da OIT no Brasil em 2011, um estudo realizou entrevistas de campo, a fim de analisar o perfil de trabalhadores e empregadores, envolvidos em denúncias de trabalho análogo a de escravo. Pelo número restrito de entrevistas realizadas, a pesquisa adverte que não pode-se generalizar seus resultados, mas estes, certamente nos servem de indicativos da situação geral.

O estudo analisou o perfil de 12 empregadores que foram autuados pela fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego pela manutenção de trabalho análogo a de escravo. Em síntese apontou:

Resumidamente, pode-se concluir que as características dos empregadores entrevistados guardam uma estreita relação com os traços gerais das elites e grupos dominantes no Brasil: São homens, a grande maioria branca, com idade média de 47,1 anos. Quase todos casados, famílias constituídas; vivendo com a esposa e com os filhos. O número médio de filhos é 2,75. É expressivo o número de empregadores entrevistados na pesquisa nascidos na Região Sudeste (7); apenas cinco são naturais de outras Regiões, no caso, Norte e Sul. A maioria dos entrevistados (8) reside nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os demais (4) residem nas Regiões Sul e Sudeste. A maioria (9) tem ensino superior completo. Destes, dois são pósgraduados. Apenas três não cursaram o nível superior. Identificaram-se como pecuaristas, agricultores, fazendeiros, veterinários e administradores. Outras profissões também foram citadas pelos empregadores entrevistados: gerente, comerciante, consultor e parlamentar (OIT, 2011, p. 149-150).

Com relação às propriedades flagradas, a maioria dos entrevistados eram médios e grandes proprietários, o médio possuía 600 hectares, e os grandes entre 1.500 e 17000 hectares. Sobre a Tecnologia usada na produção, apontou-se que algumas propriedades usavam tecnologia de ponta, ou com padrões tecnológicos intensivos. Portanto, são parte da modernização da agricultura.

Quanto ao perfil dos trabalhadores, foram entrevistados 121, e apontam os seguintes resultados:

Em relação ao perfil dos trabalhadores entrevistados na pesquisa de campo, é possível sintetizar algumas características: São predominantemente homens adultos com idade média de 31,4 anos, a grande maioria (81%) constituída de negros 23. A renda média individual declarada pelos trabalhadores é de 1,3 salários mínimos. A renda familiar é de até 3 salários mínimos para 75,9% das famílias, sendo que em 25,3% delas não ultrapassa 1 salário mínimo. Em 40,2% dos casos, o entrevistado é o único responsável pela renda da família. Grande parte dos trabalhadores nasceu na Região Nordeste (77,6%) e 41,2% dos trabalhadores entrevistados na pesquisa são maranhenses. Os locais de

procedência (locais de residência) dos trabalhadores são as Regiões Nordeste (57%), Centro-Oeste (23,1%) e Norte (19,9%). O número médio de filhos dos trabalhadores é 1,5. Excluindo-se os que não têm filhos, a média sobe para 2,5. A maioria dos trabalhadores (72,7%) vivia com familiares antes de serem aliciados; 25,6%; viviam sós; e 1,7% moravam com pessoas com as quais não possuíam laços de parentesco. Considerando-se o conjunto dos entrevistados, tem-se que o número médio de pessoas por residência é de 4,4 pessoas. Em 44,4% das famílias o trabalhador entrevistado é reconhecido como chefe. Na maioria das famílias (67%) há crianças e/ou adolescentes. Os trabalhadores que moravam sozinhos são chamados de peões de trecho. Geralmente, não possuem residência fixa e são mais vulneráveis que o conjunto dos trabalhadores. São mais velhos, com idade média de 38,6 anos, com uma proporção maior de analfabetos (30%) e de negros (87%). A escolaridade dos trabalhadores entrevistados é extremamente baixa: 18,3% são analfabetos e 45% são analfabetos funcionais. O tempo médio de estudo é de 3,8 anos, e 85% deles nunca fizeram qualquer tipo de curso profissional. A escravidão contemporânea no país é precedida, em alta proporção, pelo trabalho infantil: 92,6% dos trabalhadores entrevistados iniciaram sua vida profissional antes dos 16 anos. A idade média em que começaram a trabalhar é de 11,4 anos. A maioria dos trabalhadores (59,7%) já passou anteriormente por situações de trabalho escravo com privação da liberdade. Entretanto, apenas 12,6% deles foram resgatados pelas equipes móveis de fiscalização (OIT, 2011, p. 104-105).

Ainda, segundo o estudo publicado pela OIT (2011), quando estes trabalhadores foram perguntados diretamente sobre o que poderia resolver sua situação de vida, apontaram como solução: terra para plantar, comércio na cidade, emprego rural registrado, emprego registrado na cidade. A alternativa de ter uma terra para plantar foi apontada por 46,1% dos entrevistados.

Segundo a comissão Pastoral da Terra, com base em dados de 2003 a 2012, dos trabalhadores escravizados no Brasil, 95,3 % são homens, 30,4% tinham entre 18 e 24 anos na data de resgate, 33,2% tinham entre 25 e 34 anos. Quanto ao grau de escolaridade, 35,3% são analfabetos, e 38,4% tem até o 5º ano incompleto (CPT, 2013).

Em conclusão à análise do perfil tanto de empregadores como empregados, o relatório da OIT (2011, p. 168) apresenta que:

Os fatores que favorecem a escravidão no país não se esgotam nas questões econômicas. Eles estão ancorados também em valores e concepções constituídos historicamente pelos atores sociais envolvidos com a escravidão contemporânea. A experiência histórica do campesinato brasileiro se assenta em relações de submissão dos trabalhadores aos donos de terras. Estas relações estão baseadas na dominação tradicional, no clientelismo e em formas de proteção pessoal.

Diagnóstico recente, apresentado em Seminário em Manaus, aponta desafios para o combate ao trabalho análogo a de escravo. Segundo Alessandra Gomes Mendes (2011), “a distribuição geográfica das situações de escravização seguiu os ciclos econômicos de ocupação do país [...]”. A Amazônia foi o palco das primeiras denúncias oficiais da existência de trabalho análogo a de escravo no país. De 1980 a 2000 a Amazônia Legal concentrou 72% dos resgates de trabalhadores. Através da Lista Suja em 2010, verificava-se que mais da metade dos casos (61%), de trabalho escravo acontece na Amazônia, e que também correspondem a região conhecida como arco do desmatamento (REPÓRTER BRASIL, 2010).

Em 2015 a Amazônia segue palco de violência e conflitos. O Auditor Fiscal André Roston, alerta para uma migração da fronteira agrícola, que sai de estados como Pará (região do meio), Maranhão e Rondônia, e avança para o Oeste do Pará, e também para o Sul do Amazonas. Como consequência disso o desmatamento e a abertura de fazendas. Estariam ligados também a crimes ambientais, grilagem de terra, num contexto de violência, e tudo isso, de certa forma associado à prática de trabalho análogo a de escravo (PAIVA, 2015).

Não é possível dizer com exatidão quantos trabalhadores e trabalhadoras encontram-se reduzidos a condições análogas a de escravo no Brasil hoje, apenas que são homens e mulheres, em atividades rurais e urbanas, onde a dignidade e a liberdade lhes são negados.

A distância entre os números estimados de pessoas escravizadas no Brasil e o número de resgatados anualmente, demonstram a complexidade do combate a este crime, e apontam um longo caminho para a erradicação deste mal.

1.6 LEGISLAÇÃO ATUAL, PERTINENTE AO TRABALHO ESCRAVO

Com relação a proteção aos direitos humanos, o Brasil é signatário de diversos instrumentos internacionais, por meio dos quais, se compromete com a proteção e garantia da dignidade da pessoa humana, bem como com as normas específicas de respeito a dignidade dos trabalhadores.

Destes instrumentos, cumpre citar:

- ✓ Convenção das Nações Unidas sobre a Escravatura de 1926, emendada pelo Protocolo de 1953. Promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 58.563 de 1 de junho de 1966;

- ✓ Convenção Suplementar sobre a Abolição da Escravatura, do Tráfico de escravos e das Instituições e Práticas Análogas À escravidão de 1956. Promulgada no Brasil pelo Decreto Presidencial nº 58.563 de 1 de junho de 1966;
- ✓ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Adotada e proclamada pela Resolução nº217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948;
- ✓ Convenção nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado da OIT. Promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 58.822 de 14 de julho de 1966;
- ✓ Convenção Nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório da OIT. Promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957;

Frente o amplo rol de Protocolos, Declarações, Pactos, aos quais, o Estado brasileiro aderiu, cumpre dar destaque a alguns que se referem diretamente a proibição de qualquer forma de escravidão, servidão, e trabalho forçado.

O Art. IV da Declaração Universal dos direitos Humanos, assim diz: “Ninguém será mantido em escravidão ou servidão; a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.”

A Convenção nº 29 da OIT, vem definindo em seu artigo 2º, o que seria trabalho forçado ou obrigatório, “ Para fins da presente convenção, a expressão “trabalho forçado ou obrigatório” designará todo o trabalho ou serviço exigido de um indivíduo sob a ameaça de qualquer penalidade e para o qual ele não se ofereceu de espontânea vontade.”

O Brasil já foi acionado por duas vezes na Organização dos Estados Americanos – OEA, dentre outras coisas, acusado de não dar resposta satisfatória frente a ocorrência do crime de submissão à condição análoga a de escravo. Na primeira, o caso em análise foi do Trabalhador José Pereira:

Em setembro de 1989, com 17 anos, fugiu dos maus-tratos e foi emboscado por funcionários da propriedade, que atingiram seu rosto. A bala deixou marcas e Zé Pereira teve de fazer um longo tratamento para não perder a visão. O caso, ignorado pelo Poder Executivo, foi levado à Organização dos Estados Americanos (OEA). Para não ser condenado, o país celebrou um acordo de solução amistosa no dia 18 de setembro de 2003 (OIT, 2006, p. 146).

O segundo caso, ainda em análise, não resultou em acordo, e o Brasil foi julgado na Corte Interamericana neste ano de 2016, pelos fatos ocorridos na Fazenda Brasil Verde, onde ao longo de anos foram realizados resgates de

trabalhadores ali submetidos a condições análogas a de escravo, ocorrida a audiência de julgamento na Corte, resta pendente a decisão.

Para além de ser signatário de diversos tratados internacionais, o Brasil também possui larga legislação interna que proíbe a prática da submissão ao trabalho análogo ao de escravo.

a) A Constituição Federal

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF/88) promulgada em 05 de outubro de 1988, elenca em seu art. 1º os fundamentos da República, entre eles, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Em seu art. 5º, ao tratar de direitos e garantias individuais, inerentes a todos os residentes no país, assegura que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante, proclama o direito ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, e o direito de livre locomoção.

O art. 7º da Constituição constitui um rol não taxativo de direitos e garantias básicos assegurados a trabalhadores urbanos e rurais.

A mesma Constituição que garante o direito de propriedade atribui a esta o cumprimento de uma função social. No art. 186, prevê que o imóvel rural cumpre a função social, se dentre outros requisitos, respeitar as disposições que regulam as relações de trabalho e favorecer o bem estar dos proprietários, assim como dos trabalhadores.

Referido dispositivo legal, enseja a possibilidade de desapropriação do imóvel rural por descumprimento da função social na sua dimensão trabalhista. Na prática, apenas em um caso de desapropriação por interesse social foi invocado a dimensão trabalhista:

[...] No entanto, apenas uma propriedade foi desapropriada nessas condições até hoje: a Fazenda e Castanhal Cabaceiras, em Marabá, Pará, de 9,7 mil hectares. O decreto de desapropriação e de seu interesse social para fins de reforma agrária foi assinado pelo presidente Lula em outubro de 2004, em ação inédita. Até então, somente se trabalhava com o conceito economicista da função social. A família Mutran, proprietária da área, recorreu da decisão em diversas instâncias na tentativa de barrar a desapropriação. Quando a ação tramitava no Supremo Tribunal Federal, porém, os Mutran optaram pela negociação. A desapropriação só foi efetivada em 2008 (SDH, 2013, p. 87).

Na tentativa de aferir efetividade aos dispositivos constitucionais previstas no art. 186 da CF/88 e incisos II a IV do art. 9º da Lei 8.629/93, o órgão federal executor da política agrária, a quem competente fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social, elaborou a Instrução Normativa 83/2015 publicada em 06 de agosto, que dispunha sobre as diretrizes para a obtenção de imóveis rurais para fins de assentamento de trabalhadores rurais, suspensa logo após, por despacho da Advocacia Geral da União.

Com a Emenda Constitucional 81/2014, o art. 243 da Constituição passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.
Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

b) O Código Penal Brasileiro:

O Código Penal Brasileiro, Decreto Lei nº 2.848/1940, já previa, desde sua promulgação, no art. 149, o crime de submissão à condição análoga a de escravo. Por trazer uma definição considerada aberta, o dispositivo penal sofreu alteração pela Lei nº 10.803 de 2003, e é hoje, responsável por trazer o conceito de “condições análogas a de escravo”, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 149. Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto: Pena - reclusão, de dois a oito anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem:

I - cerceia o uso de qualquer meio de transporte por parte do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho;

II - mantém vigilância ostensiva no local de trabalho ou se apodera de documentos ou objetos pessoais do trabalhador, com o fim de retê-lo no local de trabalho.

§ 2º A pena é aumentada de metade, se o crime é cometido:

I - contra criança ou adolescente;

II - por motivo de preconceito de raça, cor, etnia, religião ou origem.

Normalmente o crime de submissão a condições análogas a de escravo, também se relaciona com outros delitos penais, especialmente os previstos nos artigos 132, 203 e 207 do mesmo diploma legal.

c) Legislação Trabalhista:

A Legislação Trabalhista, com as principais regras que regem o trabalho rural no Brasil são: Art. 7º da CF/88, Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943), e o Estatuto do Trabalhador Rural - ETR (Lei nº 5.889 de 08 de junho de 1973).

Embora a Consolidação das Leis do Trabalho, não traga nenhum dispositivo legal versando sobre o trabalho análogo ao de escravo, é certo que esta o proíbe, na medida em que, prescreve as garantias e obrigações de empregados e empregadores, no âmbito das relações empregatícias.

Normas Regulamentadoras do Ministério do trabalho e emprego também são responsáveis por reger as condições de trabalho dos diversos setores.

d) Normas administrativas da Fiscalização do Trabalho:

O Decreto Lei 5.063 de 3 de maio de 2004, rege a estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego, bem como as competências da Secretaria de Inspeção do Trabalho e do Departamento de Fiscalização do Trabalho.

Compete, portanto ao Governo Federal, por meio da secretaria de Inspeção do Trabalho, do MTE, a inspeção do trabalho, para isso conta com 27 Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego.

No que se refere as fiscalizações do trabalho no meio rural, foram editadas as seguintes normativas: Normativa Interministerial Nº 01, de 24 de março de 1994; Instrução Normativa Nº 65, de 31 de julho de 2006; Instrução Normativa Nº 76 de 18 de maio de 2009; e em vigor, a Instrução Normativa Nº 91 de 06 de outubro de 2011.

A Portaria/MTE nº 540/2004 instituiu a Lista Suja do Trabalho Escravo, um Cadastro de empregadores flagrados mantendo mão de obra análoga a de escravo, que foi suspensa por decisão liminar do STF em 27 de dezembro de 2014, em Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.209 – proposta pela Associação Brasileira de Incorporadas Imobiliárias (ABRAINC).

Mesmo diante do aparato legal de combate ao trabalho escravo, e do longo histórico de luta pela erradicação dessa prática em território nacional, as raízes da

escravidão contemporânea estão também na história agrária brasileira. Uma questão é recorrente a outra, e a temática da escravidão e da terra, enquanto não resolvidas, voltam recorrentemente ao cenário nacional.

A história agrária brasileira mostra como a forma de colonização do país foi determinante para formação de uma estrutura agrária extremamente concentrada, que teve por base a monocultura e o escravismo. O modo como foi implantado o instituto das Sesmarias, levou a desordenada ocupação do território. O governo Imperial tentou resolver os problemas da questão agrária e do fim da escravidão com a edição de uma Lei de Terras, que nasce depois de um longo processo legislativo para implantar a propriedade capitalista da terra no Brasil.

Toda a discussão sobre a Lei de Terras foi também uma discussão sobre o fim do escravismo e a transição para o trabalho livre, num processo que mantinha intacto o latifúndio e assim também as relações de poder estabelecidas.

Foram criados vários artifícios para impedir a dispersão de mão de obra no território nacional e o consequente apossamento de novas áreas, tanto por trabalhadores libertos quanto por trabalhadores imigrantes, atraídos para o Brasil para substituir o trabalho escravo.

Com a modernização da agricultura, a opção foi por um modelo de modernização conservadora, que em nada alterava as estruturas agrárias nem as relações de trabalho no campo, permitindo a convivência entre a modernização tecnológica, e práticas arcaicas de exploração do trabalho e as legislações subsequentes em pouco alteraram esse quadro.

Entramos no século XXI, tendo o trabalho análogo ao de escravo como uma realidade presente no território nacional, e ainda intimamente ligado às questões agrárias, com predominância da prática deste crime em áreas rurais. O trabalho escravo desafia todo o aparato legislativo construído no combate a este crime, bem como representa uma afronta ao Estado Democrático de Direito, visto que enquanto a prática desse crime persistir é impossível a realização dos objetivos da República consagrados na ordem constitucional.

Neste sentido, a Emenda Constitucional 81/2014, insere na legislação, uma possibilidade de instrumento de combate ao trabalho análogo ao de escravo, que é a expropriação/confisco das propriedades flagradas com a prática de submissão de trabalhadores a condições análogas a de escravo.

2 A NORMA CONSTITUCIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES COMO INSTRUMENTO DE COMBATE AO TRABALHO ANÁLOGO A DE ESCRAVO

“Ou os estudantes se identificam com o destino do seu povo, com ele sofrendo a mesma luta, ou se dissociam do seu povo, e nesse caso, serão aliados daqueles que exploram o povo.” Florestan Fernandes

Este capítulo comporta a análise e interpretação do art. 243 da CF/88, bem como analisa-la a partir da previsão da expropriação de propriedades rurais flagradas com exploração do trabalho escravo, introduzida pela Emenda Constitucional 81/2014, buscando verificar as condições de sua aplicabilidade, a partir das contribuições da Lei e dos entendimentos doutrinários.

Para tanto, busca aprofundar o entendimento sobre o instituto da expropriação/confisco e o tratamento aferido ao mesmo no direito brasileiro. Em termos de conceituação, a doutrina do direito administrativo é basilar, e contribui também para a compreensão do processo expropriatório.

Quanto ao processo expropriatório, analisar-se-á suas fases administrativa e judicial conforme a lei vigente e com base no projeto de Lei 432/2013 que tramita no Senado Federal com o fim de regulamentar a EC 81/2014.

Também será abordado, o que se optou chamar por ambivalências na aplicação do direito, analisando as abordagens que defendiam uma competência criminal para a justiça trabalhista, a Lista Suja instituída por portaria e suspensa por decisão liminar do STF substituída pela sociedade civil por lista com base na Lei de Acesso a informação. Por último e não menos importante, a Instrução Normativa 83/2015 do INCRA suspensa pela Advocacia Geral da União.

A inserção da norma no direito brasileiro e o tratamento dado ao instituto da expropriação/confisco, não são fenômenos apartados da análise histórica realizada no primeiro capítulo, nem constituem mero resquício dela, mas é certamente a continuidade e, portanto, parte dela.

Por outro lado, a análise da norma constitucional, eficácia e aplicabilidade, se conectam com a análise da efetividade jurídica e social, que se quer realizada no capítulo seguinte.

2.1 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DO ART. 243 DA CF/88

O Art. 243 da Constituição Federal de 1988, é resultado da evolução do tratamento dado a propriedade no direito brasileiro. Este artigo inova no âmbito constitucional ao prever uma expropriação sem indenização, quando na verdade a tradição constitucional, desde que passa a admitir a desapropriação, tem como regra a prévia indenização.

Como será melhor tratado no item seguinte, cabe apenas algumas considerações, sendo que referida previsão do art. 243, trata-se na verdade de confisco, mas que por algum motivo, não foi adotada esta nomenclatura na letra da Constituição. Segundo Borges, “O não uso do termo “confisco”, é na verdade, uma adaptação dos legisladores para instituir no Direito Brasileiro um instituto tão severo ao direito fundamental de propriedade como é o ato de confiscar terras”.

Este é um artigo pouco explorado pela Doutrina, seja ela de Direito Constitucional - Agrário. Mesmo assim, são esclarecedores os comentários tecidos por Boulos (2012), ao confirmar tratar-se de confisco, e apontar a finalidade, e a independência de ação penal. É o que diz o autor:

Trata-se de medida constitucional com dupla finalidade: *combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e aproveitando das glebas para assentamento de colonos* (Reforma Agrária).

Ressalte-se que a expropriação ou confisco de glebas nas quais forem encontrados cultivos de plantas psicotrópicas, apesar da natureza punitiva, independe de ação penal podendo ser decidida em ação própria no juízo civil (BOULOS, 2012, p. 2269, grifo do autor).

Na verdade a jurisprudência teve papel determinante para ir dirimindo as controvérsias levantadas em relação à norma constitucional em análise. Foram levantados questionamentos sobre a extensão das glebas flagradas, se corresponderia à área efetivamente cultivada ou a toda propriedade. O fato de ser norma-autoaplicável também foi questionado, alegando necessidade de condenação em sede de ação penal. A intervenção de terceiros nos processos também não deixou de ser levantada. Não se quer aqui adentrar as controvérsias levantadas na aplicação desta norma constitucional, apenas demonstrar que elas se deram de formas diversas, e averiguar o que as alterações trazidas pela EC 81/2014 acrescentam.

Com a EC 81/2014, a norma constitucional passou a vigorar da seguinte forma:

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei.

Para este estudo, um dos aspectos mais relevantes, dizem respeito a aplicabilidade da norma em análise. Se antes, era considerada uma norma autoaplicável, não é o que se extrai da nova redação, que faz reserva a Lei para regulamentação ao que se refere a exploração de trabalho escravo.

São diversas as teorias e classificações adotadas pela doutrina quanto as normas constitucionais. Nas teorias clássicas encontrar-se-á as contribuições de Ruy Barbosa, nos seguintes termos:

[...] executáveis por si mesmas, ou auto executáveis, se nos permitem uma expressão que traduza num só vocábulo o inglês *self executing*, são, portanto, as determinações para executar as quais não haja mister de constituir ou designar uma autoridade, nem criar ou indicar um processo especial, e aquelas onde o direito instituído se ache armado por si mesmo, pela sua própria natureza, dos seus meios de execução e preservação. Mas nem todas as disposições constitucionais são autoaplicáveis. As mais delas, pelo contrário, não o são [...] “A constituição não se executa por si mesma: antes requer a ação legislativa, para lhe tornar efetivos os preceitos” (BARBOSA, *apud* BONAVIDES, 2014, p. 246, aspas do autor).

Bonavides também trás as contribuições de Miranda, no seguinte sentido:

[...] Quando uma regra se basta, por si mesma, para sua incidência, diz-se bastante em si [...] Quando porém, precisam as regras jurídicas, que as completem ou suplementem, não poderiam incidir e, pois, ser aplicadas, dizem-se não bastante em si (MIRANDA *apud* BONAVIDES, 2014, p. 246).

No Brasil, são importantes as contribuições de Silva, J. A. no tocante a aplicabilidade das normas constitucionais. O Constitucionalista divide as normas constitucionais segundo aspectos de eficácia e aplicabilidade, e conclui por três grupos: normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, normas de eficácia

contida e aplicabilidade imediata, porém que fica sujeita a restrições ou limitações que a lei venha a impor, e normas de eficácia limitada ou reduzida. Estas últimas dividem-se em normas definidoras de princípio institutivo e as definidoras de princípio programático (SILVA, J. A., 1999).

Após analisar exaustivamente os critérios adotados por diversos doutrinadores para definir se uma norma é de eficácia plena ou não, Silva, J. A. (1999, p. 101) oferece critérios, ou um rol de que tipo de normas tem eficácia plena:

[...] são de eficácia plena as normas constitucionais que: a) contenham vedações ou proibições; b) confirmem isenções, imunidades e prerrogativas; c) não designem órgãos ou autoridades especiais a que incumbam especificamente sua execução; d) não indiquem processos especiais de sua execução; e) não exijam a elaboração de novas normas legislativas que lhes contemplem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nelas regulados.

Quanto a aplicabilidade das normas de eficácia plena, estas seriam de aplicabilidade imediata, até por já conterem os meios e elementos para sua execução (SILVA, J. A., 1999).

As normas de eficácia contida são parte da classificação adotada por Silva J. A., que não são verificáveis nas teorias clássicas. Reconhecer esta classificação implica admitir que as normas de eficácia contida merecem tratamento diverso das limitadas, pois sua aplicabilidade ainda seria imediata. Muitas normas seriam enquadradas como de eficácia limitada por fazerem menção à legislação futura. Para Silva J. A. (1999) o que diferencia um tipo de norma da outra é o aspecto de aplicabilidade, quando na eficácia contida, a legislação posterior viria no sentido de restringir o campo de eficácia e aplicabilidade, enquanto na limitada o sentido é de ampliá-lo.

Para identificação das normas de eficácia contida, Silva, J. A. (1999, p. 104-105) propõe que sejam analisadas as seguintes características:

I – São normas que em regra solicitam a intervenção do legislador ordinário, fazendo expressa remissão a uma legislação futura, mas o apelo ao legislador ordinário visa a restringir-lhes a plenitude de eficácia, regulamentando os direitos subjetivos que delas decorrem para os cidadãos, indivíduos ou grupos.

II – enquanto o legislador ordinário não expedir a normatização restritiva, sua eficácia será plena; nisso também diferem das normas de eficácia limitada, de vez que a interferência do legislador ordinário em relação a estas, tem o escopo de lhes conferir plena eficácia e aplicabilidade concreta e positiva.

III – São de aplicabilidade direta e imediata, visto que o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de que cogitam.

IV – Algumas dessas normas já contêm um conceito ético juridicizado (bons costumes, ordem pública, etc), como valor societário ou político a preservar, que implica a limitação de sua eficácia.

V – Sua eficácia pode ainda ser afastada por incidência de outras normas constitucionais, se ocorrerem certos pressupostos de fato (estado de sítio, por exemplo)

Quanto as normas de eficácia limitada, estas se dividem em declaratórias de princípios institutivos ou organizativos e declaratórias de princípios programáticos.

Segundo o autor:

[...] as programáticas envolvem um conteúdo social e objetivam a interferência do Estado na ordem econômico-social, mediante prestações positivas, afim de propiciar a realização do bem comum, através da democracia social. As de princípio institutivo têm conteúdo organizativo e regulativo de órgãos e entidades, respectivas atribuições e relações. Têm, pois, natureza organizativa; sua função primordial é a de esquematizar a organização, criação ou instituição dessas entidades ou órgãos. (SILVA, J. A., 1999, p. 125)

A questão da eficácia e da aplicabilidade das normas constitucionais segue desafiando a doutrina, e certamente impõe uma reflexão mais séria sobre a classificação da norma constitucional em estudo. Veja que antes da alteração feita pela emenda constitucional, a norma constante do art. 243 da CF/88 poderia ser considerada auto executável, e de qualquer forma, a Lei 8.257/1991 trouxe previsão do processo expropriatório cabível ao dispositivo, e ainda foi regulamentada pelo Decreto de nº 577/1992. Referida Lei e Decreto são responsáveis por prever o processo expropriatório e regulamentar os atos administrativos.

Contudo, as alterações trazidas pela EC 81/2014, reservam a lei regular o processo expropriatório e a que fatos ele é aplicado. Isso reflete nas possibilidades de aplicabilidade da norma constitucional na falta de lei que a regule. Se considerada de eficácia limitada, sua aplicabilidade dependerá de lei posterior. Mas mesmo nestas condições, levanta-se algumas reflexões: por que uma previsão inserida (ato posterior) em dispositivo já existente, e regulamentado, portanto com condições de aplicabilidade, enseja nova lei, prevendo processo expropriatório novo? Ainda, em já havendo para a previsão (exploração de trabalho escravo) conceito jurídico válido no sistema jurídico nacional, o que levaria a norma a ter que aguardar uma definição de conceito específico sobre o qual incidir? Qualquer

restrição em relação ao conceito atual de trabalho escravo poderá implicar ofensa ao princípio do não retrocesso social?

Mais uma vez o “vírus da ineficácia”, assim chamado por Marés é introduzido na constituição. Poder-se-ia repetir a análise que faz referente ao texto constitucional de 1988, com relação à EC 81/2014. Ao analisar o texto constitucional e as condições em que foi aprovado Marés (2003, p. 118), aponta o seguinte:

Como não podiam desaprovar claramente o texto cidadão, ardilosa e habilmente introduziram senões, imprecisões, exceções que, contando com a interpretação dos Juízes, Tribunais e do próprio Poder Executivo, fariam do texto letra morta, transportando a esperança anunciada na Constituição para o velho enfrentamento diário das classes dominadas, onde a lei é sempre contra. [...]. A primeira providência dos latifundiários, chamados de ruralistas, foi introduzir um vírus de ineficácia em cada afirmação. Assim, onde a Constituição diz como se cumpre a função social, se lhe acrescenta que haverá de ter uma lei (outra lei, inferior) que estabeleça ‘graus e exigências’, com isso, dizem os Tribunais, já não se pode aplicar a Constituição sem uma lei menor que comande a sua execução.

Mas ainda seguindo os ensinamentos de Silva, J. A. (1999, p. 81-82), quando enfrenta o problema da eficácia, cumpre atenção a lição assim expressa:

Temos que partir, aqui, daquela premissa já tantas vezes enunciada: não há norma constitucional alguma destituída de eficácia. Todas elas irradiam efeitos jurídicos, importando sempre uma inovação da ordem jurídica preexistente à entrada em vigor da constituição a que aderem e a nova ordenação instaurada. O que se pode admitir é que a eficácia de certas normas constitucionais não se manifesta na plenitude dos efeitos jurídicos pretendidos pelo constituinte enquanto não se emitir uma norma jurídica ordinária ou complementar executória, prevista ou requerida.

Também são oportunas contribuições sobre o assunto, no sentido de propor um novo olhar sobre a constituição, que, “Se no passado ela foi vista como uma carta de intenções agora é considerada como verdadeiro norte interpretativo (no sentido de determinar objetivos)” (NASCIMENTO, 2012, p. 48).

Cambi (2009 *apud* NASCIMENTO, 2012, p. 48) aponta para a incompletude de todo texto normativo, apontando que o processo legislativo é apenas o início e “[...] só termina quando devidamente efetivado e lembra que isso pode se dar por força de determinação administrativa ou judicial”.

Longe de dar respostas a problemas tão amplos, a análise do art. 243 da constituição, antes e após as alterações trazidas pela EC 81/204, pretende ser provocativa quanto às possibilidades de aplicabilidade imediata ou não da previsão

constitucional da expropriação de propriedades rurais flagradas com trabalho análogo ao de escravo, e sua destinação a programas de Reforma Agrária. A carência de regulamentação pode ser uma ameaça à efetividade de tal previsão, lembrando que a norma constitucional constante do art. 186 da CF/88 levou quase meia década para ser regulamentada.

Hoje, consta do mesmo dispositivo constitucional, no mínimo três conceitos polemizados no Direito: Expropriação, Trabalho Escravo e Reforma Agrária. O primeiro será enfrentado no tópico seguinte, e os demais no próximo capítulo.

2.2 O INSTITUTO DA EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO

O direito de propriedade e a forma como ele é tratado foi evoluindo nas sociedades. No Brasil ao analisarmos a tradição Constitucional, observaremos a trajetória, de um direito individualista até a exigência de cumprimento da função social.

A Constituição Imperial de 1884 garantiu o direito de propriedade em sua plenitude, resguardando que sendo necessário ao poder público, a propriedade, caberia a este, antes indenizar. Coube a Lei Ordinária 422 de 1886 definir os casos de desapropriação, sendo estes a utilidade e a necessidade pública, também inseridas posteriormente no Código Civil de 1916.

A Constituição de 1821, embora garantisse o direito de propriedade em sua plenitude, já expressou a possibilidade de desapropriação por utilidade e necessidade pública.

O texto constitucional de 1946 garantia o direito de propriedade, mas condicionou seu uso, não podendo ser exercido o direito de propriedade contra o interesse social ou coletivo. Garantia, porém, o direito a indenização justa.

Na Constituição de 1946, sob inspiração, do princípio da função social, embora não estivesse ali expresso, inseriu-se a desapropriação por interesse social, condicionada a indenização prévia, justa e em dinheiro. Sendo inserida por emenda a previsão de um tipo específico de desapropriação por interesse social, destinada a Reforma Agrária. A Constituição de 1967 limitou-se a repetir as mesmas modalidades de desapropriação.

Já a Constituição de 1988, vem informada pelo princípio da função social, e acrescenta a possibilidade da indenização do art. 182 §4º, III, podendo ser paga indenização com títulos da dívida pública. Também acrescentou a possibilidade prevista no art. 243, que previa a expropriação sem indenização para terras onde forem cultivadas plantas psicotrópicas, legalmente proibidas. A este artigo, alterado pela EC 81/2014, acrescenta-se as propriedades rurais flagradas com trabalho análogo a de escravo, tema de análise deste trabalho.

A prática de confiscos de terras pode ser observada ao longo da história da humanidade, porém com um caráter punitivo e por muitas vezes, fruto do autoritarismo. O confisco de terras vinculado a finalidade de atingir uma função social, e realizado de forma legítima, tem como marco a Revolução Mexicana e a Constituição Mexicana de 1917. A Constituição Mexicana de 1917 é um Marco, que deixaria marcas em todo o continente. Segundo Marés (2003, p. 93):

[...] a constituição Mexicana de 1917, ainda vigente, foi um marco mais importante do que a de Weimar porque organizava o Estado contemporâneo em uma região cujos conflitos não se estabeleciam entre camponeses servos transformados em trabalhadores livres e a propriedade privada, mas entre camponeses livres, na grande maioria indígena, que queriam continuar sendo livres e indígenas, contra o novo regime de propriedade privada [...].

Zapata havia apresentado o Plano de Ayala, no qual entre outras medidas, estava previsto o confisco de 1/3 das terras em mãos de grandes latifundiários, que seriam entregues aos camponeses. Por isso a Constituição, teve como características ser agrária e camponesa (MARÉS, 2003).

O marco está não somente em impor condições ao exercício da propriedade, mas em reconceituá-la, é o que faz ao dizer que terra e águas são originalmente da Nação, prevê a desapropriação com indenização, e não reconhece como propriedade áreas que não cumpram os preceitos de seu exercício, permitindo nesse caso a intervenção do estado. Também proíbe a aquisição de áreas por pessoas jurídicas, e estabelece que cada estado deva fixar um limite máximo para a propriedade rural (MARES, 2003).

No Brasil, em 1916, o Código Civil, refletia o direito absoluto de propriedade, na sua forma patrimonialista e individualista, e apenas na Constituição de 1946 introduz, em outros termos, o que seria o princípio da função social.

Ainda sobre o princípio da função social da propriedade, os seus efeitos e consequências para a propriedade descumpridora da função social, é tema controvertido. Para alguns, a função social é inerente a própria propriedade, sem a qual, não existe propriedade, e não merece proteção jurídica. É o que diz Benevides (1988 *apud* MARÉS, 2003, p. 91), ao exemplificar o caso da Colômbia, onde a esse tempo ao menos, a desapropriação só era permitida em áreas que cumpram a função social, “[...] e aquela que não cumpre a função social propriedade não é.” (MARÉS, 2003, p. 91). Segundo o autor:

Pode se ver com clareza que a ideia da função social está ligada ao próprio conceito do direito. Quando a introdução da ideia no sistema jurídico não altera nem restringe o direito de propriedade, perde efetividade e passa a ser letra morta. Embora embeleze o discurso jurídico, a introdução ineficaz mantém a estrutura agrária íntegra, com suas necessárias injustiças, porque quando a propriedade não cumpre uma função social, é porque a terra que lhe é objeto não está cumprindo, e aqui reside a injustiça. (MARÉS, 2003 p. 91) [...] O proprietário da terra cujo uso não cumpre a função social não está protegido pelo Direito, não pode utilizar-se dos institutos jurídicos de proteção, com as ações judiciais possessórias e reivindicatórias para reaver a terra a quem a use, mais ainda se quem a usa está fazendo cumprir a função social, isto é, está agindo conforme a lei (MARÉS, 2003, p. 117).

Cumpra aqui fazer esta discussão, pois em muito corrobora com os propósitos da Emenda Constitucional 81/2014 ao exigir como punição a prática de submissão ao trabalho análogo ao de escravo, não menos que a expropriação das áreas flagradas. A desapropriação hoje premia o descumpridor da função social, isso, depreende-se de uma análise mais crítica aos conceitos apresentados para a desapropriação no direito administrativo, pois, “[...] impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização” (DI PIETRO, 2014, p. 166).

Nas ações judiciais, a tradição civilista, continua a oferecer proteção a propriedade descumpridora da função social, quantas vezes, em detrimento ao direito de acesso a terra. Impõe-se como necessário, que a norma civil e aplicação da mesma, sigam a perspectiva Constitucional. Estas afirmações são feitas por Farias e Rosenvald, acrescidas da exemplificação do que isso representa frente à propriedade privada.

[...] a constitucionalização do direito civil não implica (simplesmente) estabelecer limites externos à atividade privada. Não se trata apenas disso. É muito mais. A Constituição Federal de 1988 impôs uma releitura dos

institutos fundamentais do Direito Civil, em razão de tê-los reformulado internamente, em seu conteúdo.

[...] Tome-se como exemplo a propriedade privada. Compreendê-la a partir da legalidade constitucional, especialmente da regra dos arts. 5º e 170, significa afirmar a existência de novo conteúdo, afirmado pela função social como motor de impulsão. Ou seja, só há propriedade privada se atendida a função social (FARIAS; ROSENVALD, 2011, p. 67).

Em outro sentido, a desapropriação para fins de Reforma Agrária, tem se pautado quase que exclusivamente no critério de produtividade da propriedade, estando à dimensão trabalhista e ambiental, completamente descobertas. A despeito da desapropriação de áreas flagradas com trabalho análogo a de escravo, Marques (2015), diz que as dificuldades são a procrastinação da solução do problema, mas que não seria necessário nem mais uma lei, bastaria desapropriar.

Até 2014 a desapropriação pelo descumprimento da função social era o principal instrumento de implementação da Reforma Agrária, enquanto o confisco era previsto somente para a área de glebas de terra onde fossem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas. Se a desapropriação segue sendo o principal instrumento de implementação da Reforma Agrária, contudo a EC 81/2014, acrescentou ao Art. 243 da CF/88, a previsão de confisco de propriedades flagradas com trabalho análogo a de escravo, o que a muito é considerada por juristas, militantes e ativistas como um baluarte no combate a essa prática, e que pode constituir-se num meio de arrecadação de terras para destinação à Reforma Agrária.

Nesse sentido, faz-se necessária a distinção entre desapropriação, expropriação e confisco, na busca de um conceito que permita uma melhor compreensão de cada um, e da previsão do art. 243 da CF/88, para isso recorrer-se-á ao que diz a doutrina do direito administrativo, tendo em vista, que estas são formas de intervenção do Estado na propriedade.

Di Pietro (2014) divide em três modalidades de desapropriação sancionatória trazidas pelo texto constitucional. As duas primeiras se dão por descumprimento da função social, uma relacionada a propriedade urbana (art. 182, §4º) outra a propriedade rural (art. 186). A terceira é a expropriação prevista no art. 243. Para a autora:

A **desapropriação** é o **procedimento administrativo** pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização (DI PIETRO, 2014, p. 166, grifo do autor).

Já no que se refere à expropriação prevista no art. 243 da Constituição, Di Pietro (2014, p.170), aponta que “[...] pode-se dizer que se equipara ao confisco, por não assegurar ao expropriado o direito à indenização. Pela mesma razão, teria sido empregado o vocábulo *expropriação* em vez de *desapropriação*”.

Gasparine, (2012, p. 906) conceitua o que seria a desapropriação da seguinte forma:

[...] procedimento administrativo pelo qual o Estado, compulsoriamente, retira de alguém certo bem, por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social e o adquire, originariamente, para si ou para outrem, mediante prévia e justa indenização, paga em dinheiro, salvo os casos que a própria Constituição enumera, em que o pagamento é feito com títulos da dívida pública (art. 182, § 4º, III) ou da dívida agrária (art. 184).
A desapropriação, assim conceituada, também é chamada de expropriação [...] (grifo do autor).

Para o mesmo autor, ao analisar o art. 243 que prevê a expropriação de áreas flagradas com plantio de plantas psicotrópicas, sem qualquer indenização, entende que “[...] O dispositivo é de caráter nitidamente punitivo, e só a prática daquela atividade criminosa (cultura ilegal de plantas psicotrópicas) pode ensejar sua aplicação. Por isso, cremos tratar-se de *confisco*” (GASPARINE, 2012, p. 909).

No mesmo sentido da conceituação de desapropriação, segue Meirelles (2014, p. 697), utilizando os termos desapropriação e expropriação como equivalentes. No que se refere ao art. 243 da CF/88, analisa que:

A Constituição da República de 1988 denomina “desapropriação” a tomada de glebas “onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas”, sem qualquer indenização ao proprietário (art. 243, *caput*). Na realidade, não se trata de *desapropriação*, mas sim, de confisco, por insuscetível de pagamento, embora justificável pelos danos causados pela droga (grifo do autor).

Cavalcante Filho (2009, *apud* BARROS, 2013, p. 80), trás uma distinção bem contundente para os institutos em análise:

Não se podem tomar como sinônimas as expressões desapropriação, expropriação e confisco. Na verdade, expropriação é o gênero (tomada da propriedade), que admite duas hipóteses: a desapropriação (expropriação com indenização, com base em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social) e o confisco (expropriação sem indenização, como sanção por um ato ilícito). (...) A desapropriação, sempre indenizada, tem previsão no art. 5º, XXIV, da CF, enquanto o confisco tem previsão no art. 243 da CF e no art. 5º, XLVI, b.

Passos, (2005 *apud* BARROS 2013, p. 81), chama o instituto em análise de Confisco Agrário e assim o conceitua:

O confisco agrário se nos apresenta como um processo judicial expropriatório mediante o qual o poder público federal usa de suas prerrogativas para apoderar-se de glebas de terras onde foram constatadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas destinando-as à reforma agrária, sem qualquer indenização ao proprietário ou possuidor.

Carvalho Filho (2014) ao analisar tais institutos no âmbito também do direito administrativo, denomina a desapropriação prevista no art. 243 da CF/88, como sendo desapropriação confiscatória ou desapropriação – confisco.

Sobre o procedimento expropriatório, o art. 243 foi regulamentado pela Lei 8.257 de 26-11-1991, tendo como ato regulamentador o Decreto nº 577 de 24-06-1992. Este Decreto “[...] atribui a Polícia Federal e ao INCRA a articulação administrativa com vistas à identificação das áreas com cultivo ilegal e às providências de execução da lei” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 913).

O fator que diferencia essa modalidade expropriatória está justamente na ausência de indenização, o que vai implicar diferenças consubstanciais também no processo expropriatório, “[...] a fase administrativa limita-se à formalização das atividades gerais e as de polícia dos órgãos públicos com vistas à preparação da ação de desapropriação (CARVALHO FILHO, 2014, p. 913).

Quanto à competência para propor a ação de desapropriação, Carvalho Filho, entende ser esta privativa da União, uma vez que a lei silenciou sobre este aspecto. De acordo com a Lei 8.257 de 1991, o procedimento judicial, é assim explicado:

[...] previsto na Lei nº 8.257/1991, tem caráter sumário. A petição inicial, sem regra especial na lei, obedecerá os requisitos fixados no Código de Processo Civil (art. 282), não havendo nem oferta de preço, nem juntada de exemplar do Diário Oficial, tal como exige para as demais modalidades de desapropriação. O juiz, ao ordenar a citação, já nomeia o perito, tendo este o prazo de oito dias para entregar o laudo. O prazo para contestação e indicação de assistentes técnicos é de dez dias a contar da juntada do mandado, cabendo ao juiz designar audiência de instrução e julgamento dentro do período de 15 dias contados da data da contestação. Se o Juiz conceder ao expropriante a imissão liminar na posse do imóvel, deverá proceder a realização de audiência de justificação, na qual será exercido o contraditório. Encerrada a instrução, a sentença deve ser proferida em cinco dias, e contra ela cabe apelação. Ao transitar em julgado a sentença, será incorporado o imóvel ao acervo da União. Nenhum direito de terceiro pode ser oposto ao expropriante, pois que, como consta na lei 8.257/1991 “a expropriação de que trata esta lei prevalecerá sobre os direitos reais de garantia, não se admitindo embargos de terceiro, fundados

em dívida hipotecária, anticrética ou pignoratícia” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 914-915, grifo do autor)

No direito agrário, encontraremos as contribuições de Sousa (1999, p. 795) que oferece a seguinte definição para confisco:

O vocábulo confisco, que lexicamente quer dizer “apreender em nome do fisco”, em termos jurídicos significa apreender e integrar compulsoriamente ao patrimônio público bem particular [...] Confisco ou confiscação, tem, portanto, o sentido do apoderamento patrimônio alheio, seja por apreensão ou por adjudicação, ocorrente quando o ex-proprietário é destituído de bens seus sem nenhuma indenização, a título de penalidade (grifo do autor).

Referente ao art. 243 da CF/88, o autor, afirma se tratar de confisco e que assim fica “[...] demonstrado o seu caráter de pena, raciocínio reforçado pelo próprio CP no art. 91, pois as terras objeto de confisco somente o são pelo fato de se terem convertido em instrumento de crime” (SOUSA, 1999, p. 800).

Uma vez questionada a necessidade de prévio procedimento criminal para ensejar a ação expropriatória, Sousa (1999, p. 800) é incisivo “[...] a ação para o confisco independe totalmente de qualquer procedimento criminal contra o proprietário ou detentor a qualquer título, por força da chamada independência das jurisdições [...]”.

Em termos de direito administrativo, os conceitos expostos nos ajudam a concluir pela melhor definição para os institutos em estudo, compreendendo a expropriação como gênero, do qual a desapropriação e o confisco seriam espécie. Compreende-se que o instituto previsto no art. 243 da CF/88, trata-se, portanto, de Confisco, embora não tendo sido com este nome, disposto no texto da constituição. Independente da nomenclatura adotada, como se observa nos conceitos expostos a vasta variabilidade desta, importa destacar que a previsão do art. 243 trata-se de instituto diverso da desapropriação, e que assim também seus procedimentos serão diferentes, como já apontado.

São esses procedimentos, ou suas possibilidades que serão analisados nos itens seguintes, na perspectiva da expropriação prevista no art. 243 da CF/88, alterado pela EC 81/2014, como mecanismo administrativo, e como mecanismo judicial.

2.3 A EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO COMO MECANISMO ADMINISTRATIVO

Como foi possível analisar, o processo expropriatório, referente as previsões do art. 243 da constituição, não segue os mesmos procedimentos previstos para desapropriação. Seu procedimento segue previsto na Lei 8.257 de 1991 e regulamentado pelo Decreto de nº 577/ 1992.

Embora com a EC 81/2014, tal artigo passe a vigorar com nova redação, na qual prevê que “As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei [...]”, as referentes normativas previstas em parágrafo anterior, seguem vigentes. Fora estas, já existem desenhos da Lei que regulamentaria a matéria, em discussão no Senado Federal como projeto de Lei 432/2013. Então será por base do processo expropriatório previsto na Lei 8.257/1991 e Decreto 577/1992, e também sobre como se encontra atualmente delineado o processo expropriatório em projeto de Lei sob nº 432/2013.

A análise do procedimento expropriatório previsto até então para os casos de glebas flagradas com cultivo de plantas psicotrópicas, permite perceber que a atuação administrativa é bem limitada, como ensina Carvalho Filho (2014), tendo em vista que vão se ater aos atos de fiscalização por parte dos órgãos públicos, para assim preparar a ação de expropriação.

As instituições competentes para realização dos atos administrativos, segundo o Decreto nº 577/1992 são a Polícia Federal e o INCRA. Ao INCRA também incumbe a propositura da ação expropriatória, bem como fica autorizado a ser emitido na posse do imóvel expropriando.

As atribuições vinculadas ao INCRA são cabíveis, frente o próprio regulamento do órgão, que no art. 2º, inciso II, “a”, prevê entre as principais atribuições do órgão, promover as desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária e realizar outras formas de aquisição de terras necessárias às suas finalidades.

O que prevê o projeto de Lei 432/2013 em trâmite no Senado Federal, até o momento não determina quais são os órgãos ou instituições responsáveis pela realização da parte administrativa, tão pouco aponta quem é competente para a propositura da ação expropriatória. Porém exige que o proprietário haja sido condenado em sentença transitada em julgado. De fato, isso não extingue a

necessidade anterior de ato administrativo de fiscalização e constatação da existência de trabalho análogo a de escravo, porém, o projeto de lei, até o momento, exime-se de apontar tal órgão.

Hodiernamente o órgão competente para a fiscalização do trabalho é a Secretária de Inspeção do Trabalho, ligada ao atual Ministério do Trabalho e Previdência Social. O Auditor Fiscal do Trabalho é o profissional competente para declarar se uma situação constitui trabalho análogo ao de escravo, recaindo sobre o caso, todas as consequências na esfera trabalhista e independente de reconhecimento no âmbito criminal (NR 91 de 05 de outubro de 2011).

Na esfera penal, já existem condições para que Procuradores Federais participem das ações de fiscalização, no intento de aprimorar a coleta do conjunto probatório que permita o oferecimento da denúncia, visto que a participação da Polícia Federal nas ações fiscais é muito mais com objetivo de fornecer segurança do que de coleta de provas.

Sobre a atuação administrativa dos órgãos, ou instituições estatais, será analisado no item 2.5 ambivalências na aplicação do direito, duas situações que refletem os desafios nestas áreas: uma refere-se a Lista Suja do Trabalho Escravo, atacada por ação direta de inconstitucionalidade em duas ocasiões, sendo suspensa na segunda delas, e outra em relação a IN 83/2015 do INCRA que tentava regulamentar os procedimentos de aferição de descumprimento da função social em sua dimensão trabalhista.

Pretende-se mostrar, que seguindo a norma anterior e ainda vigente que regula o procedimento expropriatório de glebas com cultivo de plantas psicotrópicas, ou ainda com a edição de nova lei, com projeto ainda em trâmite. Fato é que o processo administrativo, embora não se constitua aqui, dos mesmos procedimentos e exigências do processo de desapropriação, constitui-se necessário por ser meio por onde se fiscaliza e constata o trabalho análogo ao de escravo. Se antes exigia a cooperação da Polícia Federal e do INCRA, possivelmente englobe novos agentes, responsáveis pelas ações de fiscalização do trabalho. Nesse sentido é temerário como as normativas internas editadas pelos órgãos têm sido atacadas.

Porém o processo expropriatório, embora constituído também de fase administrativa, enseja uma fase judicial, que como se pode verificar ganha contornos importantes. Para além disso, alguns autores vem destacando a possibilidade de

aplicação da expropriação pela via judicial, desde a entrada em vigor da EC 81/2014.

2.4 A EXPROPRIAÇÃO OU CONFISCO COMO MECANISMO JUDICIAL

Para alguns autores a expropriação em casos de trabalho análogo a de escravo já é possível de exigibilidade e exequível. Pereira (2014), sustenta tal afirmação com base no princípio da máxima efetividade da constituição.

Em relação a este princípio, assim é compreendido por Bulos (2012, p. 458):

Também chamado de princípio da eficiência interpretativa ou da interpretação efetiva, seu objetivo é imprimir eficácia social ou efetividade às normas constitucionais, extraindo-lhes o maior conteúdo possível, principalmente em matéria de direitos humanos fundamentais. A palavra de ordem é conferir às normas uma interpretação que as leve uma realização prática, fazendo prevalecer em fatos os valores nelas consignadas.

Sarlet, Marinoni e Mitidiero (2014, p. 120) nomeia este princípio como sendo, da máxima eficácia e efetividade da constituição, e assim o define:

O tema da eficácia e efetividade da constituição relaciona-se com o plano da concretização constitucional, no sentido da busca da aproximação tão íntima quanto possível entre o dever - ser normativo e o ser da realidade social. Nessa perspectiva, o princípio da máxima eficácia e efetividade (também chamado de princípio da eficiência) implica o dever do interprete e aplicador de atribuir o sentido que assegure maior eficácia às normas constitucionais. Assim, verifica-se que a interpretação pode servir de instrumento para assegurar a otimização da eficácia e da efetividade, e, portanto, também da força normativa da constituição.

Pereira (2014), destaca que a Lei 8.257/1991, trata das questões processuais, e do devido processo legal. Se as previsões constam do mesmo dispositivo constitucional, entende que na lacuna de uma regulamentação do tema das áreas flagradas com trabalho escravo, por analogia, seria possível utilizar o processo previsto na referida lei e em seu decreto regulador.

Kokke (*apud* PEREIRA, 2014, p. 13) argumenta ainda sobre as possibilidades de alteração do conceito de trabalho análogo a de escravo, para efeitos de regulamentação da emenda constitucional, alegando ser esta pretensão incoerente, tendo em vista que:

[...] a previsão do art. 243 da CF/1988 deve ser compreendida como a sanção "não" penal, mas como consequência de uma infração que "simultaneamente configura crime", então, seria incoerente "entender como tipificadas uma conduta para fins de incidência punitiva penal e não incidência punitiva não penal" (aspas do autor).

Do que se tem notícia, o judiciário ainda não foi provocado a enfrentar a questão, e parece pouco provável sê-lo, tendo em vista que a União é que seria competente para a propositura da ação expropriatória.

Mas frente à demora na aprovação da PEC 438/2001, os autores foram desenvolvendo outras teses, que por via judicial, permitiram alcançar se não os fins propostos pela PEC, mas ao menos que se aproximam deles. A título de exemplificação, seguem algumas dessas teses de responsabilização dos empregadores e expropriação das áreas flagradas com trabalho análogo ao de escravo.

Silva, M. R. (2010) defendeu a desapropriação de áreas flagradas com trabalho análogo a de escravo, com base na previsão do art. 184 da CF/88, que permite a desapropriação de áreas descumpridoras da função social, sendo esta descumprida por desrespeitar os preceitos do art. 186, inciso III. Com relação a propriedade produtiva que use de mão de obra escrava, analisa ser esta passível de desapropriação por a propriedade não ser utilizada de forma racional nem adequada. Ainda afirma que:

[...] a produção resultante do trabalho análogo ao de escravo é oriunda de crime, uma vez que tais produtos constituem rendimentos auferidos com prática do delito [...] podem ser confiscados e desprezados dos cálculos de produtividade do imóvel agrário, com fulcro no art. 91, II, b, do CP e art. 5º, XLVI da Carta Magna.

Nesse sentido, poder-se-ia falar em improdutividade ficta ou produtividade ilícita [...] (SILVA, M. R., 2010, p. 237).

Já Nascimento, ao verificar as possibilidades de que a o Projeto de Emenda Constitucional – PEC 438/2001 passasse ainda longos anos sem aprovação, propõe tese inicial de ação com base no direito civil, a partir da responsabilidade civil, pela qual o causador do dano tem obrigação de repará-lo. Para isso propõe a utilização do bloqueio de bens para garantir o pagamento das indenizações, que caso não realizado, “[...] a própria terra poderia ser usada como pagamento da dívida com a distribuição de parcelas de terras para os trabalhadores” (2012, p. 165).

Fonseca (2013, p 137.), ainda sugere que: na modalidade de perda de bens e valores seria cabível o emprego do art. 91, II, (a) e (b), do CP, que estatui o confisco-efeito da condenação dos instrumentos do crime ou qualquer produto, bem ou valor auferidos pela prática delituosa.

[...] logo, tendo em vista que a terra é um bem imóvel; confirmada a sua origem lícita; e atendido o teto máximo, não haveria quaisquer óbices ao magistrado no emprego do confisco como punição pela redução de trabalhadores a condição análoga a de escravo.

Se a lei concede ao aplicador liberdade de escolha da pena alternativa mais adequada ao caso concreto, o que seria mais conveniente para ser confiscado do que o próprio imóvel rural que o agente usa para explorar o trabalho e a dignidade alheia?

Como se torna perceptível, mais do que a provação da Emenda Constitucional 81/2014, os desafios em torno da sua aplicabilidade ensejam esforços. A persistência do trabalho escravo em dias atuais é uma afronta ao estado Democrático de Direitos, fere a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, e impede a concretização de seus objetivos fundamentais.

A possibilidade da expropriação/confisco das áreas flagradas com trabalho escravo não pode permanecer inerte no texto constitucional, enquanto a Reforma Agrária é apontada como dívida social. Por outro lado não bastam a criação de caminhos outros, para a efetivação do direito. É necessário que o direito, enquanto sistema jurídico, sob a égide constitucional atue comprometido com a erradicação do trabalho escravo.

2.5 AMBIVALENCIAS NA APLICAÇÃO DO DIREITO

Aqui se pretende explorar alguns exemplos de como o direito é aplicado por meios ambivalentes, e no que isso influencia, até certo ponto, colaborando por dificultar a efetividade das leis. A busca por meios outros para execução do direito, não resolve o problema, apenas cria condições para execução de determinados direitos, sem contanto, romper com os entraves, que não se resumem a uma questão jurídica, mas que permeiam o sistema jurídico.

Para isto, quer-se analisar, como se deu a discussão em torno de qual seria a justiça competente para julgar criminalmente os casos de trabalho análogo a de

escravo. Embora hoje exista Súmula pacificando entendimento quanto ao assunto, ainda existe quem defenda que os casos de trabalho análogo a de escravo fossem julgados pela justiça trabalhista.

A Lista Suja aponta outras questões. Atacada por duas ações de inconstitucionalidade, sendo suspensa em sede de liminar em 2014. Durante a ausência de tal instrumento, Sakamoto utilizou da Lei de Transparência para conseguir parte das informações antes constantes da Lista Suja, e divulga-las por meio da Ong Repórter Brasil. O mesmo, denunciou em julgamento do Caso Brasil Verde na Corte Interamericana de Direitos Humanos, que cumpre o que seria papel do Estado ao dar visibilidade as ações de fiscalização do trabalho em que se constata trabalho escravo, e com isso, veio a sofrer ataques pessoais, e responde a processos em razão dos fatos (SAKAMOTO, 2015).

O tratamento recebido pela Instrução Normativa do INCRA de nº 83/2015, também merece atenção nesse aspecto. Foi acusada de ser inovação no mundo jurídico, e suspensa nos dias seguintes a sua publicação, revelando as dificuldades em regular os atos administrativos que viabilizassem a aferição do descumprimento da função social em sua dimensão trabalhista.

Quanto à competência para julgar criminalmente os casos de trabalho análogo a de escravo, verificar-se-á, que só foi dirimido no ano de 2008, considerando que o crime é previsto desde o Código Penal de 1940, e aprimorado seu conceito em 2003. São longos anos até que o problema de fato fosse enfrentado.

Silva, M. J. F. (1991, p. 85) foi um dos autores a reivindicar a competência da Justiça do Trabalho para julgar os casos relacionados ao trabalho análogo a de escravo. Assim conclui o autor sobre a competência:

- 1) Por força do próprio art. 114 da CR/88, a Justiça do Trabalho é competente para dirimir conflitos de interesse de natureza penal relacionados com o mundo do trabalho;
- 2) De lege condita, a Justiça do Trabalho é competente e ao Ministério Público do Trabalho cabe encetar ação penal pública em relação aos crimes ligados às relações de trabalho;
- 3) De lege condita, a Justiça do Trabalho é competente e o Ministério Público do Trabalho tem atribuição para encetar ação penal pública em relação ao crime de redução à condição análoga à de escravo, ainda que em concurso formal com os crimes contra a organização do trabalho, em razão de continência;
- 4) De lege ferenda, não existem razões históricas para que os crimes contra a organização do trabalho, não praticados em concurso formal ao

crime de redução à condição análoga à de escravo, permaneçam na Justiça Federal.

A competência da Justiça Federal para julgar os casos relativos a trabalho análogo ao de escravo, só foi alcançada com julgamento pelo Supremo Tribunal Federal do Recurso Extraordinário 398.041/PA. Segue a ementa do acórdão, publicado no Diário de Justiça em 19 de dezembro de 2008:

EMENTA: DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 149 DO CÓDIGO PENAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. TRABALHO ESCRAVO. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DIREITOS FUNDAMENTAIS. CRIME CONTRA A COLETIVIDADE DOS TRABALHADORES. ART. 109, VI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA. JUSTIÇA FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. - A Constituição de 1988 traz um robusto conjunto normativo que visa à proteção e efetivação dos direitos fundamentais do ser humano. - A existência de trabalhadores a laborar sob escolta, alguns acorrentados, em situação de total violação da liberdade e da autodeterminação de cada um, configura crime contra a organização do trabalho. - Quaisquer condutas que possam ser tidas como violadoras não somente do sistema de órgãos e instituições com atribuições para proteger os direitos e deveres dos trabalhadores, mas também dos próprios trabalhadores, atingindo-os em esferas que lhes são mais caras, em que a Constituição lhes confere proteção máxima, são enquadráveis na categoria dos crimes contra a organização do trabalho, se praticadas no contexto das relações de trabalho. Nesses casos, a prática do crime prevista no art. 149 do Código Penal (Redução à condição análoga a de escravo) se caracteriza como crime contra a organização do trabalho, de modo a atrair a competência da Justiça federal (art. 109, VI da Constituição) para processá-lo e julgá-lo. - Recurso extraordinário conhecido e provido (STF 398.041/PA 30 nov. 2006).

Tais controvérsias sobre a competência para mover e julgar as ações criminais em relação ao crime do trabalho análogo ao de escravo refletem uma atuação diferenciada entre os julgamentos trabalhistas e criminais, e certa esperança de que declarando-se a competência da justiça do trabalho haveria possibilidades de avanço no aspecto repressivo a esta prática. Ao analisar o papel do judiciário, a partir de entrevistas com diversos agentes no combate ao trabalho análogo ao de escravo, Monteiro (2011, p. 119) observa:

Sobre o papel do poder Judiciário, muitas ressalvas são feitas. Apesar de proceder a decisões que, em geral, são favoráveis às ações da fiscalização, principalmente devido à ação dos procuradores do trabalho, o Judiciário é apontado como ineficiente nas ações de repressão ao trabalho escravo. Na verdade há uma divisão nesta atuação em função de termos uma justiça trabalhista e uma justiça criminal, já que ambas são acionadas no caso do trabalho escravo. Em geral, a Justiça do Trabalho é vista como ativa e

cumpridora de seu papel nas ações apresentadas, todavia, o Judiciário Federal, responsável pela apuração e julgamento do crime de escravidão, tem deixado bastante a desejar em termos de resultados [...].

Se por um lado a justiça do trabalho tem sido mais ativa ao promover as ações trabalhistas em relação ao crime de submissão a condições análogas ao de escravo, as divergências levantadas em relação à competência, podem constituir elementos que contribuem para entravar ainda mais o andamento das ações.

Merece também atenção os fatos relacionados à Lista Suja, instituída pela Portaria nº 540/04, do Ministério Público do Trabalho, substituída pela Portaria Interministerial nº 2 de 2011. A referida lista, apresenta os nomes de empregadores (pessoas físicas ou jurídicas) que foram condenados em sede de processo administrativo, pela prática de trabalho análogo ao de escravo.

Referido instrumento foi avaliado como positivo pela OIT, principalmente em seus desdobramentos. A Portaria nº 1.150 do Ministério da Integração Nacional (MIN), recomenda que as instituições financeiras sob supervisão do MIN, abstenham-se de conceder financiamentos às pessoas constantes da referida lista. A sociedade civil, através das informações da Lista Suja também viabilizou estudo das cadeias produtivas, e construíram o Pacto Nacional pela Erradicação do Trabalho Escravo, que inclui empresas que passam a excluir de sua cadeia produtiva aqueles que utilizam deste tipo desprezível de exploração da mão de obra (OIT, 2010).

Por estas razões, a Lista Suja era atacada, com vista à exclusão de nomes nela constante. Num primeiro momento essa lista foi contestada por Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN 5.115, movida pela Confederação Nacional da Agricultura – CNA. (STF, 2016). Ainda bastante relevante, a decisão da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, em Acórdão que analisava mandado de segurança para retirada de nome incluso na Lista Suja:

EMENTA ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PORTARIA MTE 540/2004. INCLUSÃO DO NOME DA IMPETRANTE NO CADASTRO DE EMPREGADORES QUE TENHAM MANTIDO TRABALHADORES EM CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO. ATO DETERMINADO PELO MINISTRO DE ESTADO DO TRABALHO E EMPREGO EM AVOCATÓRIA MINISTERIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE E DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA. LEGITIMIDADE DA ATUAÇÃO DOS AUDITORES-FISCAIS DO TRABALHO. INADEQUAÇÃO DO MANDADO DE SEGURANÇA PARA VERIFICAR SE A EMPRESA PRÁTICA TRABALHO ESCRAVO.

[...]4. Em síntese, a impetrante alega que: a) a Portaria n. 540/2004 é inconstitucional, pois fere o Princípio da legalidade e o da Presunção de Inocência; b) os auditores fiscais do trabalho carecem de atribuição legal para fiscalizar a empresa; c) não há trabalho escravo em suas dependências.

5. No Direito Constitucional contemporâneo, inexistiu espaço para a tese de que determinado ato administrativo normativo fere o Princípio da Legalidade, tão só porque encontra fundamento direto na Constituição Federal. Ao contrário dos modelos constitucionais retórico-individualistas do passado, despreocupados com a implementação de seus mandamentos, no Estado Social brasileiro instaurado em 1988, a Constituição deixa em muitos aspectos de ser refém da lei, e é esta que, sem exceção, só vai aonde, quando e como o texto constitucional autorizar.

6. A empresa defende uma concepção ultrapassada de legalidade, incompatível com o modelo jurídico do Estado Social, pois parece desconhecer que as normas constitucionais também têm status de normas jurídicas, delas se podendo extrair efeitos diretos, sem que para tanto se necessite a edição de norma integradora.

7. A Constituição é a norma jurídica por excelência, por ser dotada de superlegalidade. No Estado Social, seu texto estabelece direitos e obrigações de aplicação instantânea e direta, que dispensam a mediação do legislador infraconstitucional. Mesmo que assim fosse, há regramento infraconstitucional sobre a matéria, diferentemente do que afirma a impetrante.

8. A Portaria TEM n. 540/2004 concretiza os princípios constitucionais da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CF), da Valorização do Trabalho (art. 1º, IV, da CF), bem como prestigia os objetivos de construir uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicar a pobreza, de reduzir as desigualdades sociais e regionais e de promover o bem de todos (art. 3º, I, III, IV, da CF). Em acréscimo, foi editada em conformidade com a regra do art. 21, XXIV, da CF, que prescreve ser de competência da União “organizar, manter e executar a inspeção do trabalho”. Por fim, não se pode olvidar que materializa o comando do art. 186, III, IV, da CF, segundo o qual a função social da propriedade rural é cumprida quando, além de outros requisitos, observa as disposições que regulam as relações de trabalho e promove o bem estar dos trabalhadores. [...]

Em 2014, foi a vez da Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias – ABRAINC, entrar com a ADIN 5209, questionando a Lista Suja. Desta vez foi concedido, em sede de liminar a suspensão da portaria, sob os seguintes argumentos do Ministro do STF, Ricardo Lewandowski:

Configurada, portanto, a edição de ato normativo estranho às atribuições conferidas pelo artigo 87, inciso II, da Carta Constitucional, o princípio constitucional da reserva de lei impõe, ainda, para a disciplina de determinadas matérias, a edição de lei formal, não cabendo aos Ministros de Estado atuar como legisladores primários e regulamentar norma constitucional. Observe-se que por força da Portaria 2/2011 – e da anterior Portaria 540/2004 – é possível imputar aos inscritos no Cadastro de Empregadores, criado por ato normativo administrativo, o cometimento do crime previsto no artigo 149 do Código Penal, além da imposição de restrições financeiras que diretamente afetam o desenvolvimento das empresas. Embora a edição dos atos normativos impugnados vise ao combate da submissão de trabalhadores a condições análogas à de escravo, diga-se, no meio rural, a finalidade institucional dos Ministérios envolvidos não pode se sobrepor à soberania da Constituição Federal na

atribuição de competências e na exigência de lei formal para disciplinar determinadas matérias.

[...] Há outro aspecto importante a ser observado em relação a tal Portaria Interministerial: a aparente não observância do devido processo legal. Isso porque a inclusão do nome do suposto infrator das normas de proteção ao trabalho ocorre após decisão administrativa final, em situações constatadas em decorrência da ação fiscal e que tenha havido a identificação de trabalhadores submetidos a condições análogas à de escravo. Ou seja, essa identificação é feita de forma unilateral sem que haja um processo administrativo em que seja assegurado contraditório e a ampla defesa ao sujeito fiscalizado. Assim, considerando a relevância dos fundamentos deduzidos na inicial e a proximidade da atualização do Cadastro de Empregadores que submetem trabalhadores a condição análoga à de escravo, tudo recomenda, neste momento, a suspensão liminar dos efeitos da Portaria 2/2011 e da Portaria 540/2004, sem prejuízo da continuidade das fiscalizações efetuadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (STF: Medida Cautelar na ADIN 5209. Decisão monocrática, 23-12-2014)

Em face de tal situação, Leonardo Sakamoto, da ONG Repórter Brasil, ingressou com pedido de informação, com base na Lei de Acesso a Informação nº 12.527/2012, permitindo obter os dados relacionados aos atos administrativos de fiscalização do trabalho e condenação administrativa transitada em julgado por trabalho análogo ao de escravo, promovendo a divulgação de tais informações (SAKAMOTO, 2015, s. p.), assim explica o procedimento adotado:

Considerando que a “lista suja” nada mais é do que uma relação dos casos em que o poder público caracterizou trabalho análogo ao de escravo e nos quais os empregadores tiveram direito à defesa administrativa em primeira e segunda instâncias; e que a sociedade tem o direito de ter conhecimento dos atos do poder público, solicitei, por intermédio da ONG Repórter Brasil, e com base nos artigos 10, 11 e 12 da Lei de Acesso à Informação (12.527/2012) e no artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

“A relação com os empregadores que foram autuados em decorrência de caracterização de trabalho análogo ao de escravo e que tiveram decisão administrativa transitada em julgado, entre dezembro de 2012 e dezembro de 2014, confirmando a autuação, constando: nome do empregador (pessoa física ou jurídica), nome do estabelecimento onde foi realizada a autuação, endereço do estabelecimento onde foi caracterizada a situação, CPF ou CNPJ do empregador envolvido, número de trabalhadores envolvidos e data da fiscalização em que ocorreu a autuação” (grifo do autor).

Em julgamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, neste ano de 2016, Leonardo Sakamoto declara:

Utilizando-se da lei de acesso a informação, a sociedade civil, vão recompor e recriar essa lista, que o Estado Brasileiro tem por obrigação, o Ministério do Trabalho e Emprego, tem por obrigação fornecer os dados para recompor a lista, porque ali os dados são públicos, contudo, e aí é o problema, não pode-se confundir essa lista paralela a lista da transparência com a lista suja, por uma razão, eu sou processado criminalmente,

civilmente por ter criado aquela lista, diariamente, quase que diariamente, por que um jornalista, seria processado no Brasil, porque ele resolveu divulgar casos de trabalho escravo que o governo brasileiro não tem sido capaz de divulgar. Essa é a verdade! (Audiência Pública. Caso Trabajadores de la hacienda Brasil Verde Vs. Brasil – 00:39:44 – 00:54:54 Interrogatório por parte de los representantes del Estado de Brasil el Sr. Boni Moraes Soares e a la presunta víctima, Sr. Leonardo Sakamoto)

É louvável a atuação de Leonardo Sakamoto na constante luta contra as formas contemporâneas de escravidão, e em nenhum momento questiona-se a obtenção de informações e divulgação da lista da transparência. Mas o exemplo demonstra a ineficiência do Estado brasileiro quando da execução e aplicação de instrumentos e políticas públicas de combate ao trabalho análogo ao de escravo, e que isso se agrava diante de um poder judiciário hábil em dar respostas aos interesses de grupos empresariais, mas lento ao dirimir as controvérsias que comprometem até mesmo a existência de um instrumento como a Lista Suja, avaliada positivamente por entidades internas e organismos internacionais.

A resposta para o caso, novamente não veio por meio do poder judiciário. A ADIN em questão segue sem análise do plenário do STF. Foi um ato do poder executivo que restituiu a Lista Suja por meio da Portaria Interministerial nº04, de 11 de maio de 2016, mas que segue sem previsão de divulgação (MTPS, 2016).

Outro caso emblemático, está relacionado a Instrução Normativa 83/2015 do INCRA, a respeito das providências administrativas a serem tomadas visando viabilizar a arrecadação de terras em face o descumprimento da função social na sua dimensão trabalhista.

A Instrução Normativa de nº 83, é de 30 de julho de 2015, a EC 81 é de, 5 de junho de 2014. Portanto quase um ano depois de já estar prevista a expropriação, sem indenização, de propriedades flagradas com trabalho análogo ao de escravo, é que o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, edita medida estabelecendo diretrizes para as ações de obtenção de imóveis rurais. A medida prevê:

Art. 3º Definidas as área de atuação, a SR(00)T procederá à identificação prévia dos imóveis rurais de interesse para incorporação ao programa de reforma agrária, observadas as seguintes diretrizes: [...] II - os imóveis constantes no Cadastro de Empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo de que trata a Portaria Interministerial MTE/SEDH nº 2, de 31 de março de 2015.

Foi suspensa no início de setembro do mesmo ano, tendo imposto forte pressão para isso, a Frente Parlamentar da Agropecuária, tendo convocado Ministros para prestar esclarecimentos na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados sob alegação de não possuir amparo legal (FPA).

Em Parecer conjunto CGAPJP (Coordenação Geral Agrária de Processos Judiciais e de Pesquisa Jurídicas) – CPALNP (Coordenação de Processos Agrários Legislação, Normas e Pesquisas Jurídicas, ambas integrantes da Consultoria Jurídica do Ministério do Desenvolvimento Agrário nº 011/2004, analisam a Função Social da propriedade em face das suas dimensões ambiental e trabalhista. Este Parecer atende não somente o preenchimento da lacuna na orientação normativa, mas também, intenta dar resposta a recomendação do Tribunal de Contas da União:

[...] a adoção de medidas administrativas com vistas a conferir efetividade às normas constitucionais previstas no art. 186 da CF/88, e incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93 é objeto de recomendação do TCU – Tribunal de Contas da União, constante no Acórdão nº 577/2004 – TCU – Plenário, relativamente ao Processo TC – 005.888/2003-0. Dentre as recomendações consta o seguinte: “9.4.4. *elabore norma técnica e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente, afim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93*” (FARIAS; PINTO JUNIOR, 2005, p. 10).

O Parecer contextualiza a situação atual, onde na prática administrativa, as condicionantes de cumprimento da função social ficam reduzidas ao critério da produtividade, portanto critério economicista. Se a constituição e a Lei regulamentadora do art. 186 e incisos, preveem critérios que simultaneamente precisam ser atendidos para o cumprimento da função social, a redução destes ao critério de produtividade é um contrassenso. Marés dá um exemplo concreto ao propor que “[...] imaginemos uma terra intensamente usada e altamente rentável, mas que para alcançar os índices de “produtividade” conta com trabalho escravo. Por certo esta situação não pode ser tolerada pelo Direito, e não o é” (MARÉS, 2003, p. 126).

Quanto ao órgão incumbido da tarefa de fiscalizar o cumprimento das condicionantes da função social, o Parecer não deixa dúvida, de que é o órgão federal executor da política agrária, demonstrando ser isto o que dispõe a própria Lei 8.629/93 no art. 2º.

Das recomendações enviadas à presidência do INCRA, consta que:

[...] articule, em conjunto com o MDA, junto a Casa Civil, IBAMA/MMA e TEM, decreto regulamentador e ações administrativas tendentes a elaboração de termos de cooperação ou normas interinstitucionais regradoras de fiscalizações conjuntas, visando concentração de juízos simultâneos sobre o cumprimento de todos os aspectos da função social da propriedade (FARIAS; PINTO JUNIOR, 2005, p. 50).

Dentre as várias críticas recebidas contra a IN 83/2015 do INCRA, a de criar uma nova modalidade de desapropriação, por meio inadequado. Não parece ser este o caso, pelo que depreende-se do comando constitucional, da lei regulamentadora, das recomendações do TCU, e do parecer conjunto.

Como pode depreender-se deste capítulo, as questões que envolvem terra e trabalho e escravo, estão ainda longe de serem pacificadas, existem controvérsias na doutrina e na jurisprudência. A norma constitucional insculpida no art. 243, embora reclamada nos tribunais, é pouco explorada até mesmo pela Doutrina Constitucional e Agrária.

A atuação administrativa, embora fique mais restringida, precisa ser aperfeiçoada entre os órgãos de fiscalização do trabalho e o órgão executor da Reforma Agrária. Na verdade não somente com estes, mas com todos os órgãos que suportam os desdobramentos deste crime, inclusive o Ministério Público Federal enquanto responsável pela persecução penal. A falta de participação desses órgãos nas ações de fiscalização do trabalho influencia diretamente na capacidade ou não de dar desdobramentos à constatação de trabalho análogo ao de escravo.

A atuação judicial, pautada na ordem constitucional, precisa estar cada vez mais comprometida com a erradicação do trabalho escravo, observando e aplicando o princípio da máxima efetividade da norma constitucional.

O problema da eficácia e aplicabilidade da norma constitucional está posto, visto que a previsão da expropriação de propriedade por exploração de trabalho escravo faz uma reserva de lei, muito embora, já exista previsão do processo expropriatório e conceito do crime no ordenamento jurídico. O que constituiriam os meios que a norma integradora viabilizaria, na verdade já existem, enquanto o Projeto de Lei 432/2013, não traz alterações significativas, nem para a atuação administrativa, nem para o processo expropriatório. O projeto em si, e as discussões em torno dele, se restringem majoritariamente a aplicação do conceito de trabalho

análogo ao de escravo de forma restritiva, eliminando dele as condições degradantes e as jornadas exaustivas.

3 O DILEMA DA EFETIVIDADE DA NORMA CONSTITUCIONAL

Desconfiai do mais trivial, na aparência singelo. E examinai, sobretudo, o que parece habitual. Suplicamos expressamente: não aceiteis o que é de hábito como coisa natural, pois em tempo de desordem sangrenta, de confusão organizada, de arbitrariedade consciente, de humanidade desumanizada, nada deve parecer natural nada deve parecer impossível de mudar. Bertold Brecht

Este capítulo tem por intuito a discussão em torno da efetividade da norma constitucional, no âmbito do problema analisado, quanto às possibilidades da expropriação de propriedades rurais flagradas com exploração de trabalho escravo ser um instrumento jurídico de combate ao trabalho escravo e contributivo para a realização da Reforma Agrária.

Busca-se analisar o contexto em que a emenda constitucional 81/2014 foi inserida no contexto jurídico, para averiguação de uma possível efetividade da previsão constitucional.

São trabalhados os conceitos de efetividade, eficácia e vigência para compreensão do problema que este estudo buscou enfrentar. Para tanto, trabalha-se os principais entreves para uma eficácia jurídica e social da norma, no que corresponde ao objeto em análise.

Em linhas gerais, delineia-se como a previsão constitucional pode se tornar um contributivo para a realização da Reforma Agrária, e as implicações que esta têm em relação à erradicação do trabalho análogo a de escravo no Brasil.

3.1 LIBERDADE DOS HOMENS E DAS TERRAS: A EC 81/2014 E SUA DUPLA DIMENSÃO

O fim do escravismo e os arranjos do capitalismo brasileiro criaram o que Martins (2013) chamou de Cativeiro da Terra, ao transformar a terra em uma mercadoria, acessível apenas por meio do instrumento de compra e venda, o que por certo, negava ao escravo liberto e ao trabalhador imigrante o acesso a um dos meios de produção, mas que também, e até antes, é o meio de reprodução da vida. É nesse sentido que ensina Marés (2003, p. 11):

Não são poucas as culturas que têm na terra uma divindade especial e todas lhe dedicam tributo. Algumas a chama pai, pátria, e outras de mãe, pacha mama. Mas toda a sociedade humana tem se organizado segundo as possibilidades que lhe dá a terra em que lhe coube viver, aprende a conviver com o vento gelado dos polos ou o calor sufocante dos trópicos, modifica, constrói, interfere, mas vive da terra.

O cativo do trabalhador e da trabalhadora, submetidos a formas análogas ao de escravo, é garantido por diversos meios, entre eles a impunidade, que é apontada como fator relevante para existência contemporânea da escravidão (OIT, 2010). Por isso, a PEC 438 se insere com dois objetivos, de instrumento punitivo pela prática de trabalho análogo a de escravo, em face ao pequeno número de condenações penais pelo crime e aos baixos valores das indenizações. E de outra forma, retira a propriedade rural (terra) onde se utilizou de trabalho análogo ao de escravo, e a destina para programas de Reforma Agrária, e ao menos com pretensões de atender prioritariamente os trabalhadores resgatados.

O acesso a terra foi historicamente negado a uma massa de trabalhadores, pelo impedimento de acesso, ou pela expropriação. Marés (2003, p. 103), afirma que “Desde o século XVI, com o sistema das sesmarias, passando pela concessão de terras devolutas instituídas em 1850, sempre houve no Brasil uma política de impedimento aos pobres, camponeses e indígenas de viverem em paz na terra”.

A Emenda Constitucional de número 81 de 2014 é uma tentativa de atacar os dois “cativos”: da terra e do trabalhador. Fruto de um longo processo legislativo, sendo aprovada quase 13 anos depois de proposta, em meio a pressão da sociedade civil e resistência a aprovação, por parte de setores conservadores do legislativo, reconhecidamente a Bancada Ruralista. Interessa aqui, analisar os argumentos e objetivos que sustentaram os debates e a aprovação da EC 81/2014 durante sua longa discussão.

Enquanto pauta social surgiu ainda no Fórum Nacional Contra a Violência No Campo, em 1991. Foram apresentados no mínimo três Projetos de Emenda Constitucional com a finalidade de alterar o artigo 243 da CF/88, incluindo as propriedades flagradas com trabalho análogo a de escravo, entre as passíveis de expropriação. Foi apresentada como PEC nº 232/95, pelo Deputado Paulo Rocha, como PEC nº 21/99, pelo Deputado Marçal Filho, e como PEC 438/2001, pelo Senador Ademir Rocha. Dessas, a PEC 438/2001 é a mais conhecida, e também chama de PEC do Trabalho Escravo, além de prever a expropriação das áreas

flagradas com a prática, propunha sua destinação para Reforma Agrária, atendendo inclusive, trabalhadores resgatados (NASCIMENTO, 2012).

Em análise da atuação da Bancada Ruralista na votação da PEC do Trabalho Escravo, Intini e Fernandes (2013), apontam que as votações que seguiram 2004, sofreram várias tentativas de esvaziamento do Plenário, intentadas pela Bancada Ruralista, que seguiu negando a existência do trabalho escravo no Brasil, e cobraram durante o processo, mudanças no conceito. Dois fatores importantes para aprovação da PEC nas votações que se seguiram, foram à comoção pública em razão da Chacina de Unaí, e as atividades da Comissão Parlamentar de Inquérito do Trabalho Escravo.

A verdade, é que desde sua proposição, a possibilidade de expropriação/confisco, de propriedades flagradas com a prática da submissão ao trabalho escravo sempre gerou grandes expectativas aos que dedicam esforços para erradicação desse crime. Compreende-se que a expropriação contribuiria em duas frentes, uma como punição aquele que usa da propriedade para atos ilícitos, descumprindo o princípio da função social, e maculando a imagem do país com a tolerância a um crime que fere tão gravemente a Constituição Federal em seus fundamentos, objetivos e princípios. Em outra frente, a expropriação, permitiria a contribuição para arrecadação de terras e realização da Reforma Agrária, outra dívida social do país.

Como analisado no primeiro capítulo, a relação terra e trabalho sempre foi intrínseca. A negação ao acesso a terra a uma massa de trabalhadores frente à concentração fundiária cada vez mais intensa, permite uma enorme reserva de mão de obra, formada por homens e mulheres desprovidos de todos os meios de produção, e aos quais resta somente, vender a força de trabalho.

Ao avaliar a importância da aprovação da PEC, ainda em relação a 2012, os Ministros Miguel Rosetto – MDA, Ricardo Berzoini – MTE, e Nilmário Miranda, (2004, p. 34-35) destacam os efeitos da medida para o país:

A aprovação da PEC 438 representará um significativo avanço na punibilidade dessa prática hedionda. As áreas onde houver trabalho escravo serão apropriadas pelo Poder Público, bem como todas as benfeitorias (carros, tratores, instalações etc), sem qualquer indenização ao expropriado, e revertidas para ações de desenvolvimento econômico e social desses trabalhadores. Portanto, trata-se de um instrumento que atinge diretamente os interesses econômicos de uma minoria que desonra e macula uma das mais importantes atividades do país. A sua aprovação

constitui-se na mais forte ação de punição já adotada contra essa prática vergonhosa e desumana. Mas não basta punir. É preciso lembrar que a abolição da escravidão não foi seguida de ações ou políticas públicas capazes de garantir cidadania aos escravos. O Brasil ainda tem um enorme passivo com os quilombolas e essa dívida não pode continuar sendo acrescida com os trabalhadores resgatados da condição de escravos nos dias atuais.

Os objetivos e a importância dessas propostas de Emenda a Constituição foram destacados por diversos atores sociais, entre sociedade civil, e agentes públicos. Além disso a aprovação da PEC foi alvo de recomendações pela OIT, e integrou o II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, que nas ações gerais prevê a busca pela:

[...] aprovação da PEC 438/2001, com a redação da PEC 232/1995 apensada à primeira, que altera o artigo 243 da Constituição Federal e dispõe sobre a expropriação de terras onde forem encontrados trabalhadores reduzidos a condição análoga à de escravos. (SDH, 2008, p. 12)

O senado publicou uma revista sobre o tema, onde oferece um resumo dos argumentos favoráveis a aprovação da PEC 438/2001, sendo os seguintes:

Prevê alternativa além da prisão, para punir quem patrocina o trabalho escravo, com forte efeito econômico para o criminoso.
A punição pode ser aplicada com maior celeridade.
A perda da terra torna inócuo o artifício do dono de transferir a propriedade para outra pessoa, que age como laranja.
A pena Prevista no Código Penal raramente é aplicada, pois, quando não se perde na lentidão da Justiça, geralmente é convertida em trabalhos comunitários.
Da a sociedade uma demonstração de que o país está disposto a erradicar o trabalho escravo.
Reação positiva da comunidade internacional, inclusive com relação aos produtos brasileiros.
Elimina a identificação do setor primário brasileiro com a prática de violação de direitos humanos.
Aprovação não deve esperar mais assassinatos e comoção, como aconteceu após a morte dos fiscais do Trabalho em Unaí (MG). (SENADO, 2011, p. 65)

Em 2008 foi lançado o “Manifesto à Nação contra o trabalho Escravo e pela aprovação da PEC 438/2001”, assinado por 40 entidades, dentre as quais, o Ministério Público do Trabalho, a Procuradoria Geral do Trabalho, a Organização Internacional do Trabalho, a Secretaria Especial de Direitos Humanos. Entre a sociedade civil, assinaram o Fórum Nacional da Reforma Agrária, a Comissão Pastoral da Terra, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Ong Repórter Brasil,

e as Associações Nacionais (dos Procuradores do Trabalho, Magistrados do Trabalho, Procuradores da República, Magistrados do Brasil). No Manifesto dizia:

A aprovação da PEC 438/2001 é absolutamente imprescindível para que o Poder Legislativo brasileiro contribua efetivamente para a erradicação dessa chaga social, que, em pleno século XXI, ainda persiste em vários estados e regiões de nosso país, tirando a dignidade de tantos trabalhadores e ainda contribuindo para reforçar uma imagem negativa do Brasil na comunidade internacional.

[...]É hora de abolir de vez essas práticas criminosas contra os trabalhadores. No ano em que se completam 120 anos da abolição da escravidão, os Senhores e as Senhoras Congressistas podem modificar a história de nosso país, garantindo liberdade e dignidade ao trabalhador brasileiro, votando contra o trabalho escravo e favoravelmente à PEC 438/2001 que garantirá a EXPROPRIAÇÃO DE TERRAS ONDE COMPROVADAMENTE FOR FLAGRADA A EXISTÊNCIA DE MÃO-DE-OBRA ESCRAVA (Brasília 21 de maio de 2008, grifo do autor).

A Emenda Constitucional foi aprovada em junho de 2014. Ressalta-se que a vigência de uma norma é apenas o primeiro pressuposto para sua eficácia jurídica e social, e assim a sua efetividade. Segundo Marés (2003, p. 14):

[...] há modificações; e as leis, embora não promovam mudanças na sociedade, as refletem. As mudanças que aparecem nas normas jurídicas são sinais da vontade social e solidificam os anseios de rompimentos, melhoras e aperfeiçoamentos.

O envolvimento da sociedade civil foi fundamental desde a primeira proposta de emenda constitucional visando retirar a propriedade em que fosse utilizada a mão de obra escrava, pelo que se demonstra na quantidade de órgãos estatais e entidades da sociedade civil, a exigir, que a PEC fosse aprovada. A proposta sofreu grandes resistências, a contar pelos longos 13 anos desde a propositura da PEC 438/2001 para que fosse aprovada. Estes aspectos de resistência à aprovação da medida serão analisados ao tratar da eficácia jurídica e social.

3.2 DA EFETIVIDADE, EFICÁCIA E VIGÊNCIA

No capítulo II ao analisar a norma constitucional (art. 243), apontou-se como desafio a compreensão da eficácia da norma. De outro modo, o problema enfrentado neste estudo é da efetividade da expropriação/confisco, como instrumento jurídico

de combate ao trabalho análogo ao de escravo e como elemento contributivo para a Reforma Agrária.

Nesse sentido cumpre verificar, no que se relacionam e no que se diferenciam os conceitos de eficácia, efetividade e vigência, que também caminham próximos de outros como a aplicabilidade e eficiência. A necessidade de diferenciar tais termos, e a importância que englobam para o direito, é anunciada por Sarlet:

Os termos “eficácia”, “aplicabilidade”, e “efetividade” englobam múltiplos aspectos, constituindo, além disso, ponto nevrálgico para a teoria do direito e para o direito constitucional em especial, pois o que está em causa é mesmo o problema da força jurídica das normas constitucionais, que por sua vez, possuem uma normatividade “qualificada” pela supremacia da constituição no âmbito da ordem jurídica de um Estado Constitucional [...] (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 169, grifo do autor)

O problema enfrentado em estudo refere-se à efetividade, mas conforme as noções de vigência de uma norma, esta constitui pressuposto da eficácia e, portanto, da efetividade, neste sentido, Silva, J. A. (1999, p. 169):

[...] consiste na qualidade da norma que a faz existir juridicamente (após regular promulgação e publicação), tornando-a de observância obrigatória, de tal sorte que a vigência constitui verdadeiro pressuposto da eficácia, na medida em que apenas a norma vigente pode vir a ser eficaz.

Ao analisar o problema da aplicabilidade das normas constitucionais, Silva, J. A. diz que “O problema da eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais começa com as incertezas terminológicas, o que dificulta ainda mais sua solução e até mesmo sua formulação científica” (SILVA, J. A., 1999, p. 63).

De acordo com o constitucionalista, nada obstante a íntima relação entre ambos os conceitos, há que se distinguir os conceitos de eficácia e efetividade e a forma pela qual nos apresenta:

[...] *Eficácia do Direito*: toma-se a expressão em dois sentidos. A *eficácia social* designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se do fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao “fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”. É o que tecnicamente se chama efetividade da norma. Eficácia é a capacidade de atingir os efeitos previamente fixados como metas. Tratando-se de normas jurídicas, a eficácia consiste na capacidade de atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pelo legislador. Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a *qualidade de produzir, em maior ou menos grau, efeitos*

jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita, nesse sentido, a eficácia diz respeito a aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, tratando-se de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação a efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer (SILVA, J. A., 1999, p. 65-66, grifo do autor).

Também contribuem para a elucidação desses conceitos, Luíz Roberto Barroso (*apud* SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2014, p. 171), para quem a efetividade “[...] significa a realização, no mundo dos fatos, dos preceitos normativos e representando a aproximação entre o programa normativo e o ser da realidade social”.

Cambi (2009, *apud* NASCIMENTO 2012, p. 49), nos dá o conceito de efetividade como sendo “[...] implementação do ‘programa finalístico’ que orientou a atividade legislativa ou a concretização do vínculo ‘meio – fim’ que decorre, abstratamente, do texto legal”.

Nas conclusões de Sarlet; Marinoni; e Mitidiero (2014, p. 174), adverte-se que embora com conceitos distintos, encontram-se ligados e devem ser encarados dentro do problema da eficácia do direito “[...] na medida em que ambos servem e são indispensáveis à realização do direito”.

Como se depreende dos conceitos apresentados, a vigência a existência jurídica de uma norma, de acordo com a forma e matéria para ela exigida. Já a eficácia relaciona-se com o real respeito e aplicação da norma no campo social, e no jurídico, a capacidade de uma norma de produzir os seus efeitos. A efetividade se traduz na forma como a norma se projeta no mundo dos fatos e engloba a eficácia jurídica e social.

3.3 ENTRAVES A EFICÁCIA JURÍDICA

A eficácia jurídica entendida por essa capacidade da norma em de atingir os objetivos nela previstos. Existem no caso do art. 243 da CF/88, no que se refere a expropriação/confisco de propriedades rurais flagradas com trabalho escravo e sua destinação a programas de Reforma Agrária, entraves a sua eficácia.

Esse entrave vão do tratamento que o judiciário vem dando aos casos de trabalho escravo, em especial na área criminal, e passam pelo processo de regulamentação da norma, que pode representar um verdadeiro retrocesso no combate ao trabalho análogo ao de escravo no Brasil. Já existem projetos propondo a regulamentação que permitira a eficácia jurídica da norma, a grande problemática refere-se à possibilidade de retrocesso social, restringindo o conceito hoje aplicável ao trabalho escravo pela legislação nacional.

As controvérsias em torno do conceito interferem e são refletidas no processo de persecução penal e no posicionamento dos tribunais frente ao crime, de modo que o primeiro reflete na atuação dos tribunais ao julgarem casos de trabalho análogo ao de escravo. Ao tempo, que leva a um questionamento, por que não tem nenhuma pessoa presa por prática deste crime, se ele é previsto desde o Código Penal de 1940, e aperfeiçoado o conceito desde a Lei 10.803 de 2003?

São estes dois aspectos, que pela relevância que representam no mundo jurídico serão trabalhados. A questão conceitual do trabalho escravo no Brasil, e a persecução penal e atuação dos tribunais frente os casos concretos.

A definição do que seja trabalho análogo a de escravo, consta do art. 149 do Código Penal, que foi alterado pela Lei 10.803 de 2003, que deu nova redação alterando substancialmente o tipo penal. Até 2003, era considerado um tipo aberto, se restringia a definir que era crime submeter alguém a condições análogas a de escravo, sem especificar quais seriam essas situações que caracterizariam a submissão.

A modificação do tipo penal permitiu sensíveis alterações quanto ao bem jurídico tutelado. Antes as interpretações de referido artigo permitiam considerar como “objeto jurídico, apenas a liberdade individual” (DELMANTO, 20002, p. 320), portanto por mais graves que fossem as situações encontradas pelas ações fiscais, se não houvesse cerceamento da liberdade, dificilmente seria indicada como sendo de trabalho análogo a de escravo. A competência para julgamento do crime era da “justiça estadual” (DELMANTO, 2002, p. 320).

Com relação à competência, após julgamento que a atraiu para justiça federal, em 2006, Nucci (2012) segue apontando que não se trata de decisão permanente do STF determinando ser a Justiça Federal competente para o julgamento de todos os casos de redução à condição análoga à de escravo. Mirabete (2012, p. 991), afirma que a conduta prescrita no art. 149 do Código Penal

“[...] é crime contra a liberdade pessoal, conforme disciplinado no Código Penal, e não contra a organização do trabalho e a competência para sua apuração, é em princípio, da Justiça comum estadual.”

Já Brito Filho (2014, p. 29) afirma que “[...] o bem jurídico principalmente protegido pelo art. 149 do Código Penal Brasileiro (CPB), é a dignidade da pessoa humana [...]”. São mais de 10 anos da alteração do artigo em análise, e ainda é atual a discussão em torno do bem jurídico protegido (pelo local onde está inserido no CP), das características e formas de execução do crime.

Bitencourt (2006, *apud* MELO 2013, p. 64), entende que:

Protege-se aqui a liberdade sobre o aspecto ético-social, a própria dignidade do indivíduo, também igualmente elevada ao nível de dogma constitucional (art. 1º, III, da CF). “Reduzir alguém a condição análoga à de escravo fere, acima de tudo, o princípio da dignidade humana, despojando-o em res no sentido concebido pelos romanos” (aspas do autor).

Haddad (2013, p. 91), compartilha de pensamento parecido, ao afirmar que “As formas contemporâneas de trabalho escravo configuram lesão aos direitos de liberdade individual e à dignidade humana, consagrados em nossa Constituição”.

O que a doutrina aqui apresentada aponta como sendo bens tutelados pelo tipo penal varia entre a liberdade individual e a dignidade da pessoa humana. Sobre este aspecto primamos pela observância aos preceitos constitucionais, a dignidade da pessoa humana, é princípio orientador da ordem constitucional, portanto, de todo ordenamento jurídico vigente.

Quanto aos meios de execução, estes são expressamente indicados na letra da lei que constitui um tipo fechado, visto que apenas por estes meios é que se submete alguém ao trabalho análogo ao de escravo. Seriam estes segundo Brito Filho (2014, p. 54):

De um lado, os modos que caracterizam o trabalho escravo típico, previsto no art. 149, *caput*, do Código Penal Brasileiro, e que são: (1) trabalho forçado; ou em (2) jornada exaustiva; (3) trabalho em condições degradantes; e (4) trabalho com restrição de locomoção, em razão de dívida contraída.

De outro, o que se pode denominar de trabalho escravo por equiparação, com modos previstos no § 2º, do mesmo dispositivo legal: retenção no local de trabalho, (1) por cerceamento do uso de qualquer meio de transporte; (2) por manutenção de vigilância ostensiva; ou (3) por retenção de documentos ou objetos de uso pessoal do trabalhador.

Como afirma Nucci (2012), e aqui fica demonstrado, se antes a figura típica valia-se da analogia, num processo comparativo que nem sempre permitia chegar a uma definição do delito, com a alteração do dispositivo penal, hoje ele expressa o que é a condição análoga a de escravo.

A Jurisprudência tem evoluído de alguma forma, embora seja possível encontrar decisões continuam preconizando a existência de privação da liberdade do trabalhador para configurar o crime do art. 149 do CP, o que demonstra que a mudança paradigmática é lenta, o que torna ainda mais necessária a ampla discussão sobre o tema. No sentido de reconhecer que o crime se caracteriza pela prática de qualquer das quatro condutas nele contidas:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO CRIMINAL. REDUÇÃO À CONDIÇÃO ANÁLOGA À DE ESCRAVO . ART. 149 DO CP. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. PROVA DA MATERIALIDADE. INDÍCIOS DE AUTORIA. REQUISITOS DO ART. 41 DO CPP. PREENCHIMENTO. RECEBIMENTO. RECURSO PROVIDO. 1. Diante dos fatos narrados na denúncia - submissão de um grupo de trabalhadores a condições degradantes de trabalho, em alojamento precário, sem qualquer instalação sanitária, água potável, equipamentos de proteção individual ou local adequado para armazenamento de alimentos etc - existem indícios veementes da prática do delito previsto no art. 149 do Código Penal Brasileiro. 2. **O tipo penal do art. 149 do Código Penal, em sua nova redação dada pela Lei 10.803/2003, prevê quatro condutas alternativas** (Reduzir alguém a condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho , quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto), **não sendo mais necessária a prova do cárcere privado e privação de liberdade para sua configuração**. 3. Considerando que a denúncia se apresenta de acordo com os requisitos legais, previstos no art. 41 do CPP, expondo os fatos criminosos com todas as suas circunstâncias, deve ser recebida. 4. Recurso em sentido estrito provido. (Processo: RSE 0017239-04.2010.4.01.4300 / TO; RECURSO EM SENTIDO ESTRITO, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, Convocado: JUIZ FEDERAL EVALDO DE OLIVEIRA FERNANDES, filho (CONV.), TERCEIRA TURMA, Publicação: 03/04/2012 e-DJF1 P. 109, Data Decisão: 26/03/2012) (grifo nosso).

É, contudo, a concepção reducionista a respeito do conceito de trabalho escravo, um dos motivos apontados para os números apresentados em relação à atuação da justiça na área criminal. Ao fazer esta análise a partir das ações criminais no Tocantins que Andrade e Barros (2013, p. 143) apontam os seguintes dados:

Desde a década de 1990, há dados de atuação do Ministério do Trabalho e Emprego por meio do Grupo Especial de Fiscalização Móvel do Ministério do Trabalho (MTE) a respeito do combate ao trabalho escravo no Brasil. De

1995 a 2012, foram fiscalizados 3353 imóveis em todo o país, o que totalizou 43.355 pessoas resgatadas. Em contraponto a essa realidade, as condenações criminais referentes ao delito de reduzir alguém à condição análoga à de escravo não correspondem a este mesmo volume. [...] o número de condenações chega a ser 36 no Pará, ressaltando-se que ainda eram decisões provisórias. Há notícia de uma condenação no Maranhão. [...]

Se antes da alteração da Lei, havia um tipo aberto, onde a analogia e o comparativo com a escravidão colonial impediam muitas vezes a constituição de um conceito para o delito. Não se justifica, porém, que seja restringida sua aplicação, pois o grau de indeterminação de uma norma, não trás consigo limites insuperáveis. Mas se a norma passa a descrever as características e modo de execução do crime, o problema seria então a clareza sobre estes aspectos? Então é preciso ver os entendimentos sobre o que seriam: trabalhos forçados, jornadas exaustivas, condições degradantes e restrição de liberdade do trabalhador.

Trabalho forçado é terminologia adotada pela OIT na Convenção 29, na qual, considera-se trabalho escravo “todo trabalho ou serviço exigido de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente” (artigo 2º, § 1º). Para complementar essa convenção, foi assinada também, a Convenção 105, na qual previa que os signatários adotariam medidas legislativas internas para tratar do fenômeno da escravidão. As críticas ao conceito brasileiro, feitas por setores internos argumentam que o conceito brasileiro foi além do conceito contido nos instrumentos internacionais. “Segundo a bancada, os elementos constantes do tipo penal (condições degradantes e jornada exaustiva) não encontram guarida no conceito internacional” (TRINDADE, 2014, p. 27).

Ao se tornar signatário de um Tratado, o que o país não poderia fazer, é adotar medida legislativa aquém do previsto no Instrumento Internacional, mas nada o impede de avançar, para melhor adequar as realidades de fato. O Art. 19, V, 8. da Constituição da OIT deixa claro que a adoção de qualquer dos instrumentos propostos pela organização não afeta “lei, sentença, costumes ou acordos que assegurem aos trabalhadores interessados condições mais favoráveis que as previstas pela convenção ou recomendação”.

Para definir trabalho forçado, bem como as outras características do tipo, a Instrução Normativa 91 da Secretaria de Inspeção do Trabalho - SIT, é o norte principal para a realização das fiscalizações, e assim descreve trabalho forçado:

[...] todas as formas de trabalho ou de serviço exigidas de uma pessoa sob a ameaça de sanção e para o qual não se tenha oferecido espontaneamente, assim como aquele exigido como medida de coerção, de educação política, de punição por ter ou expressar opiniões políticas ou pontos de vista ideologicamente opostos ao sistema político, social e econômico vigente, como método de mobilização e de utilização da mão-de-obra para fins de desenvolvimento econômico, como meio para disciplinar a mão-de-obra, como punição por participação em greves ou como medida de discriminação racial, social, nacional ou religiosa; (Art. 3º, I, “a”)

Nucci (2012, p. 736) também trás entendimento do que seria a submissão a trabalhos forçados, como sendo:

[...] é atividade laborativa desenvolvida de maneira compulsória, sem voluntariedade, pois implica em alguma forma de coerção caso não desempenhada a contento. Cumpre ressaltar que até mesmo aos condenados, veda a legislação brasileira, a imposição de pena de trabalhos forçados (art. 5º, XLVII, c, CF), motivo pelo qual é inconcebível que qualquer pessoa seja submetida a essa forma de trabalho.

Para Brito Filho (2014), o trabalho forçado é caracterizado quando prestado em caráter obrigatório, que não decorre de vontade livre do trabalhador, ou quando for consequência da anulação dessa vontade livre.

Já as jornadas exaustivas são definidas pela IN 91 da SIT como:

[...] toda jornada de trabalho de natureza física ou mental que, por sua extensão ou intensidade, cause esgotamento das capacidades corpóreas e produtivas da pessoa do trabalhador, ainda que transitória e temporalmente, acarretando, em consequência, riscos a sua segurança e/ou a sua saúde (art. 3º, II, “b”)

Nucci (2012, p. 736), entende que o elemento da submissão continua presente ao se falar em jornadas exaustivas, definindo-as como “[...] período de trabalho diário que foge as regras trabalhistas, exaurindo o trabalhador, independente de pagamento de horas ou qualquer outro tipo de compensação [...]”.

As contribuições de Brito Filho (2014, p. 74), vem no sentido de diferenciar o que seria excesso de jornada que não constitui ilícito penal de jornada exaustiva “que exaure o ser humano, impossibilitando-o de usufruir dos demais aspectos da vida em sociedade”.

Por condições degradantes de trabalho, a IN 91 da SIT, trás a seguinte definição:

[...] todas as formas de desrespeito à dignidade humana pelo descumprimento aos direitos fundamentais da pessoa do trabalhador, notadamente em matéria de segurança e saúde e que, em virtude do trabalho, venha a ser tratada pelo empregador, por preposto ou mesmo por terceiros, como coisa e não como pessoa (art. 3º, III, “c”).

Nucci (2012, p. 736) irá dizer que a “[...] degradação significa rebaixamento, indignidade ou aviltamento de algo. No sentido do texto, é preciso que o trabalhador seja submetido a um cenário humilhante de trabalho [...]”. Para concluir afirma que “[...] o bom senso está a indicar o caminho a ser percorrido, inclusive se valendo o magistrado da legislação trabalhista, que preserva as condições mínimas apropriadas ao trabalho humano”.

Brito Filho (2014) percorre um processo investigativo em busca de analisar o que seriam condições degradantes, e analisa os votos dos ministros do STF com relação ao inquérito n. 2.131 DF, que teve como relatora a Ministra Ellen Gracie, e que determinou o recebimento de denúncia que entre outros crimes a redução à condição análoga a de escravo. O caso referia-se a submissão dos trabalhadores a condições degradantes. O mesmo fato havia sido julgado a título de Dano Moral pela 2ª Turma do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região, que embora reconheceu o dano, mas não a submissão a condições análogas a de escravo. Segundo o autor essas decisões divergentes se devem a “[...] recusa de alguns órgãos julgadores em reconhecer o trabalho escravo fora da situação em que há privação de liberdade de ir e vir, o que não está em questão neste modo de execução [...]” (BRITO FILHO, 2014, p. 82). Conclui por caracterizar condições degradantes a partir dos seguintes elementos:

1) Existência de uma relação de trabalho; 2) a negação das condições mínimas de trabalho, a ponto de equiparar o trabalhador a uma coisa ou um bem; 3) a imposição dessas condições contra a vontade do trabalhador, ou com anulação de sua vontade, por qualquer circunstância que assim o determine (BRITO FILHO, 2014, p. 84).

O cerceamento da liberdade, ou restrição de locomoção do trabalhador vai se dar com restrição do direito de ir e vir, mas também com a retenção de documentos e a vigilância ostensiva. A IN 91 da SIT, assim defini:

[...] todo tipo de limitação imposta ao trabalhador a seu direito fundamental de ir e vir ou de dispor de sua força de trabalho, inclusive o de encerrar a prestação do trabalho, em razão de dívida, por meios diretos ou indiretos, por meio de e coerção física ou moral, fraude ou outro meio ilícito de submissão (art. 3º, IV, “d”).

Nesse ponto, Nucci (2012) é claro ao observar que o tipo penal não mais exige em todas as suas formas a união propriamente ao sequestro ou cárcere privado. Explica que basta submeter à pessoa a trabalhos forçados, condições degradantes ou jornadas exaustivas. Os demais casos estarão associados sempre a restrição de locomoção. Outra constatação importante é que as situações descritas no tipo são alternativas e não cumulativas.

Tanto as expressões jornadas exaustivas, quanto condições degradantes, constituem o cerne das críticas (advindas da Bancada Ruralista) ao conceito brasileiro de trabalho análogo a de escravo. É certo que o tema não é pacífico, mas é possível constatar que são termos definidos tanto na atuação fiscal do trabalho, a jurisprudência tem caminhos a apontar, e quanto à doutrina, esta tem se dedicado a aferir conceitos, ressaltando que as leis trabalhistas apontam para o mínimo de condições apropriadas ao trabalho humano.

O grande desafio é a variedade de situações nas mais variadas condições regionais, que no caso concreto, revestem-se de meios diversos para submeter o trabalhador as condições análogas a de escravo. São os casos concretos, reveladores e gritantes no sentido de exigir da atuação judiciária a necessidade de um direito penal voltado a proteção do trabalhador. São nesse sentido os apontamentos de Proner (2010, p. 114):

O Direito Penal como um todo se atrelou, por excelência, ao longo da história, a um discurso de rigor punitivo para com setores inteiros da população considerados perigosos – como os pobres e os marginais - , tendo assim difundido, a partir dos grandes meios de comunicação de massa, os valores da lei e da ordem. Uma vez que o Direito reflete a ideologia dominante no momento de sua elaboração, tem-se que o Direito Penal não foi voltado à proteção do trabalhador enquanto indivíduo, dotado de dignidade – perspectiva que já ganha novos contornos.

Se abertamente, ninguém ousaria se posicionar favorável a escravidão tendo em vista sua gravidade e caráter ilegal, o meio mais eficaz de justificar os flagrantes desses casos, é alegar que não correspondiam de fato a trabalho análogo ao de escravo, e apontar imprecisões na lei que o define.

Existe, além disso, um discurso proprietário em vários meios, que não conseguiu acompanhar os avanços do direito quanto ao instituto da propriedade privada, desmerecendo a exigência constitucional de que toda propriedade deve

cumprir uma função social. Para estes o direito de propriedade é vista de tal forma, que nos faz memória aos tempos antigos, quando era mais fácil tornar alguém escravo do que tirar-lhe a propriedade.

A fala de Caiado (2009, *apud* SAKAMOTO, 2011, p. 33) é reveladora das dificuldades para aplicação da previsão da expropriação dos imóveis rurais flagrados com trabalho escravo “Podemos até decretar prisão perpétua nesses casos, mas não podemos colocar em risco o direito de propriedade”.

A impunidade em relação aos casos de trabalho escravo deve-se também a influência que setores como os fazendeiros exercem frente os poderes estatais, em seus discursos políticos chegam a atribuir a condenação de casos de trabalho escravo como preconceitos em relação à classe dos ruralistas. Segundo Sakamoto (2011, p. 32) “[...] Apesar de serem poucos os empreendimentos que usam trabalho escravo, são muitos os que empregam pessoas sem os direitos garantidos por lei ou superexploram a força de trabalho [...]”. Por isso mais do que garantir a propriedade da terra, o discurso dos ruralistas, vai no sentido de manter um *status quo* no campo em termos de relações trabalhistas (SAKAMOTO, 2011).

O poder judiciário é um “ator” que se reveste de grande importância para uma possível efetividade da previsão constitucional de expropriação de propriedades rurais flagradas com a prática de trabalho escravo, sabe-se que não é o único, mas sobre ele recaem as decisões condenatórias pela prática, e o processo expropriatório.

A atuação do judiciário, no âmbito criminal, com relação às condenações pela prática de trabalho análogo a de escravo, os desafios iniciam com o processo de persecução penal.

Sendo órgão responsável pela persecução penal, o Ministério Público Federal, faz parte de vários termos de cooperação entre órgãos que combatem o trabalho análogo a de escravo no Brasil. A Atuação deste órgão também é prevista entre as metas do II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (2008), prevendo desde a capacitação de Procuradores Federais, à participação dos mesmos nas operações de fiscalização, afim de imprimir agilidade nos procedimentos destinados a adoção de medidas administrativas e penais cabíveis.

Em Nota Técnica o MPF apresentou os dados de processos judiciais e extrajudiciais instaurados nos anos de 2010, 2011, 2012 e 2013. Apontou que os estados onde há maior foco de prática do crime, são: Pará, com 295

investigações, Minas Gerais com 174 investigações, e Mato Grosso com 135, seguido por São Paulo com 125. No total são 2.232 investigações em andamento em todo Brasil em relação aos crimes dos artigos 149, 203 e 207 do CPB, conforme os dados até dezembro de 2013. (MPF/PGR, 2015)

Porém é inegável que ocorreram evoluções, é o que aponta a 2ª Câmara da instituição, indicando que quanto ao crime de redução à condição análoga a de escravo, os procedimentos extrajudiciais passaram de 83 em 2010 para 677 em 2013, e as ações penais de 63 em 2010 para 152 em 2013. Nos últimos cinco anos, são 641 ações penais autuadas, e 2010 procedimentos extrajudiciais instaurados. Dos estados com maior foco, o Pará segue na liderança, com 597 feitos em andamento. Dentre outras ações, o Conselho da Justiça Federal, incluiu no Plano estratégico de 2015-2020, o julgamento de todos os processos relacionados ao assunto recebidos até dezembro de 2012. O MPF também pediu ao Conselho Nacional de Justiça, prioridade no julgamento dessas ações penais (MPF/PGR, 2015).

Diante de um cenário de impunidade, certamente fato importante em 2015, foi a condenação dos mandantes da chacina de Unaí, que a 11 anos, em 28 de janeiro de 2004, vitimava 3 Auditores Fiscais e 1 motorista do então Ministério do Trabalho e Emprego. Os jornais noticiavam em 06 de novembro de 2015 a condenação de Antério Mânica e seu irmão Norberto, cada um, a pena de 100 anos de prisão. Mânica foi condenado por ser mandante do crime, embora esteja recorrendo em liberdade. Uma semana antes foi condenado um intermediário do crime, e em agosto de 2013, julgados e condenados três dos pistoleiros (CPT, 2015).

Por outro lado, mais do que enfrentar a questão conceitual do trabalho escravo, e mesmo da regulamentação da EC 81/2014 . Para que a expropriação dos imóveis flagrados com trabalho escravo se torne uma realidade, também a atuação do judiciário com relação à propriedade privada precisa ser revista. Marés (2003, p. 130) aponta o que chama de confusões falaciosas e a terceira delas constitui:

[...] um sistemático, cruel e desumano esquecimento voluntário de todos os princípios, objetivos, direitos fundamentais estabelecidos na Constituição, tentando fazer convencer o povo de que a propriedade privada é o único, o mais importante, sagrado e divino direito, e que todos os outros são apenas sonhos, esperanças, quimeras e desejos inalcançáveis [...].

Somente a atuação judiciária livre de interpretações que vilipendiam a Constituição, será capaz de contribuir na efetividade da expropriação de propriedades rurais flagradas com trabalho análogo ao de escravo, e com isso também abrir possibilidades de uma erradicação desta prática no Brasil. Ao colocar num mesmo dispositivo, exploração do trabalho escravo e expropriação, exige-se que na interpretação dos casos concretos não se perca de vista, entre outros o princípio da dignidade da pessoa humana, e o da função social da propriedade.

Até hoje, a previsão da desapropriação-sanção por descumprimento da função social da propriedade em sua dimensão trabalhista, foi efetivada em apenas um caso, já referido no primeiro capítulo, que se trata da Fazenda Castanhal Cabeceira, desapropriada em 2008 (SDH, 2013).

A efetividade, porém, só pode ser alcançada mediante uma eficácia jurídica, e por uma eficácia social, para que a norma constitucional alcance seus objetivos de garantir um meio mais eficaz de punição ao crime, e de ser um contributivo para a Reforma Agrária.

3.4 ENTRAVES A EFICÁCIA SOCIAL

Entendendo a eficácia social, como a projeção da norma no meio social, servindo aos objetivos para qual foi elaborada. A eficácia social se analisa referente à efetividade de uma norma. Ambas, eficácia jurídica e social interessam ao direito na medida em que, juntas, são necessárias para sua realização.

Para analisar as possibilidades de eficácia social da norma em estudo, far-se-á uso complementar da análise do discurso, como método que permite associar discurso enquanto linguística, com a rede de relações e sentidos que o envolvem. Mas não apenas o discurso de forma estrutural está em análise, mas também o sujeito do discurso, entendendo este como ser histórico, formado à partir das relações sociais.

O processo de tramitação da PEC 438/2001, foi envolto a resistências de particularmente um setor social com grande expressividade política, que é a Bancada Ruralista. São esses discursos e argumentos que serão analisados.

Sakamoto (2008) aponta uma contradição profunda na atuação das entidades de classe como a Confederação Nacional da Agricultura, ao sair em

defesa dos envolvidos com crime de trabalho escravo. Pois na prática são poucos os envolvidos, e a utilização do trabalho análogo ao de escravo constituiria concorrência desleal. Entende o autor que “[...] Na verdade, o que é preservado com essa defesa não é um interesse comercial particular, mas algo mais profundo: a classe social dos proprietários rurais” (SAKAMOTO, 2008, p. 88).

A fala do ex-senador José Nery, enquanto presidente de honra da frente parlamentar pela erradicação do trabalho escravo, referência o que aqui já tem sido exposto, quanto a resistência por parte da Bancada Ruralista quanto a aprovação da PEC 438/2001. O fato também se faz notório, divulgado e criticado em vários meios de comunicação inclusive no Jornal do Senado:

No Congresso, há uma força que resiste e que tem impedido esse avanço. Acho que o principal empecilho é certa mentalidade escravagista ainda presente em setores que compõem o Parlamento brasileiro, especialmente a Câmara. O trabalho da Frente será combinar convencimento, diálogo e a legítima pressão moral, libertadora, para acordar aqueles que menos prezam essa realidade e acham até normal que um trabalhador seja tratado como escravo em pleno século 21” (SENADO, 2011, p. 71).

Vê-se uma sociedade marcada pelo colonialismo, que quer-se moderna, quer-se democrática, mas não consegue desenvolver-se enquanto estado nação. Recorrer-se-á a Quijano (2005, p. 120) para buscar entender como o imaginário latino americano, ainda se revela escravocrata. A seguinte afirmação:

A classificação racial da população e a velha associação das novas identidades raciais dos colonizados com as formas de controle não pago, não assalariado, do trabalho, desenvolveu entre os europeus ou brancos a específica percepção de que o trabalho pago era privilégio dos brancos. A inferioridade racial dos colonizados implicava que não eram dignos do pagamento de salário. Estavam naturalmente obrigados a trabalhar em benefício de seus amos. Não é muito difícil encontrar, ainda hoje, essa mesma atitude entre os terratenentes brancos de qualquer lugar do mundo. E o menor salário das raças inferiores pelo mesmo trabalho dos brancos, nos atuais centros capitalistas, não poderia ser, tampouco, explicado sem recorrer-se à classificação social racista da população do mundo.

No discurso político, é possível encontrar elementos de diferenciação entre o que seriam direitos para alguns trabalhadores, porém que não cabem a outros. Ao campo e ao rural no Brasil sempre foi renegado direitos. A equiparação de direitos entre trabalhadores urbanos e rurais só aconteceu em 1988 com a Constituição. Ao debater a PEC do trabalho escravo, Colatto ao discutir o que os ruralistas chamam de excesso de legislação, declara:

“Não pode ser classificado como escravidão, por exemplo, o fato de o trabalhador não ter um banheiro com azulejos, no meio da lavoura. Na fábrica tem banheiro, tem restaurante azulejado, isso não acontece na agricultura” (SENADO, 2011, p. 65, aspas do autor).

Declaração na mesma linha é da Deputada Elcione Barbalho, que afirma que:

“Na região Norte, por exemplo, o produtor tem que correr contra o tempo para adequar sua produção ao clima, e não dá para ter vínculo empregatício com pessoas que só vão trabalhar durante o período da safra. Por isso a terceirização da mão de obra é importante” (SENADO 2011, p. 69, aspas do autor).

Considerada como a segunda Lei Áurea, assim como em 1888, não é de se estranhar, que os debates correram em torno da questão da terra. Os mesmo discursos adotados em defesa da propriedade privada e absoluta fizeram parte do caminho de protelação até a aprovação da PEC. Colatto, faz a defesa da propriedade alegando que “Quem pratica o crime deve ser preso, mas tomar a propriedade afeta outras pessoas, a família do proprietário, todos os seus herdeiros” (SENADO, 2011, p. 69). Também não faltou da parte do Deputado críticas ao conceito de trabalho escravo:

“Deve haver um conceito para que se possa dar segurança às pessoas, que não sejam enquadradas ou perseguidas por um fiscal qualquer do Ministério do Trabalho ou outra entidade que se julgue no direito de decidir pela vida das pessoas. [O trabalho escravo] é aquele em que a pessoa não pode ir e vir? Aquele [em que o trabalhador] está preso realmente? Ou aquele que tem algum tipo de trabalho que não seja dentro das características e das exigências do Ministério do Trabalho?” (SENADO, 2011, p. 68, aspas do autor)

A então Senadora, Kátia Abreu, protagonizou junto a Bancada Ruralista, os questionamentos em relação a PEC 438/2001, chegando a atribuir o exagero na legislação trabalhista como propenso a levar ao desemprego (SENADO, 2011). Assim como questionou o conceito para o crime:

“É claro que todos somos contra o trabalho escravo, mas algumas coisas precisam ser esclarecidas na PEC. Como votar algo no escuro? Ainda existe uma dúvida da sociedade porque esse assunto é bastante complexo, tanto do ponto de vista conceitual quanto do prático” (SENADO, 2011, p. 68, aspas do autor).

Chama a atenção como os contextos locais de exclusão passam despercebidos, ou são naturalizados, como é o caso do trabalho análogo ao de escravo. Mas é fácil e rápida a mobilização em torno de acontecimentos distantes geograficamente. As diferentes formas de tratar iguais fenômenos, partem também de um dualismo, em que coloca a Europa no centro de todas as questões, imposta pela colonização e as relações de poder a partir daí estabelecidas. (Quijano, 2005). É preciso que o trabalho escravo seja visto pela sociedade brasileira com a gravidade que ele representa.

Nesse sentido as observações de Quijano (2005, p. 135):

A dependência dos capitalistas senhoriais desses países tinha como consequência uma fonte inescapável: a colonialidade de seu poder levava-os a perceber seus interesses sociais como iguais aos dos outros brancos dominantes, na Europa e nos Estados Unidos. [...]

Olhando o Brasil e América-Latina como um todo, pensar direitos e democracia, perpassa por um processo de descolonização do poder, que deve ser construído por “estes que vem debaixo”, invisibilizados por este processo histórico e de relações de poder.

A naturalização do desrespeito aos direitos trabalhistas no campo e até mesmo de situações de tamanha violação como a submissão as condições análogas à escravidão, constituem um entrave para que esses fatos sejam conhecidos e enfrentados da devida maneira. Oportuno as considerações de Flores (2010), e que cabem tanto a sociedade de uma forma geral:

Isto é, as exclusões, as discriminações, as desigualdades, as intolerâncias e as injustiças são um construído histórico, a ser urgentemente desconstruído. Há que se assumir o risco de romper com a cultura da “naturalização” da desigualdade e da exclusão social, que, enquanto construídos históricos, não compõem de forma inexorável o destino da humanidade. Há que se enfrentar essas amarras, mutiladoras do protagonismo, da cidadania e da dignidade de seres humanos (FLORES, *apud* PRONER, 2010, p. 120).

Embora as discussões que tramitaram por longos 13 anos no Congresso Nacional, relacionadas ao trabalho análogo ao de escravo, uma grande proporção da sociedade não sabe no que constitui este crime. Foi o que demonstrou a pesquisa da ONG Repórter Brasil, que entrevistou 1.200 pessoas de 72 cidades com três perguntas opinativas sobre trabalho escravo, destas 27% disseram não saber o

que é, 70% dos entrevistados porém, sabem que existe trabalho escravo (ALBUQUERQUE, 2016).

Buscar uma eficácia social para a norma em análise perpassa um processo de descolonização, que necessariamente passa pela sociedade, e pela desconstrução da naturalização de situações de exploração dos trabalhadores.

3.5 A EXPROPRIAÇÃO POR TRABALHO ANÁLOGO AO DE ESCRAVO COMO CONTRIBUTIVO PARA REFORMA AGRÁRIA

Quando se fala em erradicação do trabalho escravo por meio da expropriação de propriedades rurais flagradas submetendo trabalhadores a escravização, e nessa expropriação como um contributivo para a Reforma Agrária, é possível visualizar um caminho de mão dupla. As relações entre terra e trabalho são muito fortes na história do Brasil, que foi formado com bases agrárias, porém de modo que favoreceu a concentração de terras, e de outro lado, ainda hoje convive com práticas de escravização. Para Martins (2000, p. 11):

[...] O tema da escravidão e o seu tema residual, o da posse da terra. São temas inter-relacionados, relativos às duas grandes questões nacionais, situados em pólos cronológicos opostos: a questão do trabalho livre e a questão agrária [...]. estão ligados entre si porque referem-se a momentos polares de um processo inacabado, que subjaz silencioso em nossa história do presente.

Como demonstrado no primeiro capítulo, em relação ao perfil e sonhos dos trabalhadores resgatados, ou o que seria necessário para a quebra do ciclo da escravidão, nas respostas oferecidas pelos trabalhadores, há grande destaque para a vontade de “ter uma terra para trabalhar”.

Desde 2005 o Plano MDA/INCRA para a Erradicação do Trabalho Escravo, com características peculiares se comparado aos demais planos, pois trás uma contextualização das áreas prioritárias para atuação do INCRA e MDA. Neste plano já destacava-se nas propostas como forma de reduzir a vulnerabilidade dos trabalhadores a criação de assentamentos de reforma agrária em regiões de origem dos trabalhadores resgatados. E como forma de repressão ao crime, indo de encontro com os objetivos da PEC438/2001, propunha:

Intensificar a desapropriação dos imóveis rurais onde seja detectado descumprimento da função social trabalhista, com exploração do trabalho escravo, e implantação de Projetos de Assentamentos nestes imóveis, tendo como público preferencial os trabalhadores que forem encontrados nesta situação” (MDA/INCRA, 2005, p. 32).

A manutenção de uma estrutura fundiária concentrada, tendo por base a economia agroexportadora, é uma das condições que favorecem a persistência da escravidão nas áreas rurais. Sobre o assunto, Haddad (2013, p. 91) fornece os seguintes comentários:

[...] A escravidão de nosso tempo apresenta características distintas daquela existente outrora, mas não deixa de ser reflexo da estrutura agrária brasileira, construída ao longo de nossa história pela mentalidade latifundiária e concentradora da terra, com violentas relações de dominação e opressão.

[...] A persistência do trabalho escravo no país explica-se pela existência de relações sociais de dominação e pela manutenção da mentalidade do latifúndio. A eliminação do trabalho escravo nas fazendas brasileiras depende necessariamente da superação da estrutura agrária violenta e desigual, caracterizada historicamente por relações sociais de dominação e poder. Não se trata, exclusivamente, de um problema jurídico. Não se cuida apenas de uma questão penal. O trabalho escravo não pode ser enfrentado como problema isolado, compartimentalizado, ou somente como crime praticado factualmente, em contexto de baixa complexidade. Deve ser encarado sob os enfoques social, jurídico e econômico, para tentar reduzir cada vez mais a sua ocorrência.

A expropriação de propriedades flagradas com trabalho análogo a de escravo foi defendida pelos agentes na luta contra o trabalho escravo, por constituir medida mais severa, e que aplicada, desestimularia a prática do crime. Por outro lado, o Brasil tem uma dívida histórica com os trabalhadores do campo, que é a Reforma Agrária. “O acesso a terra ainda é um fator necessário para possibilitar a distribuição da renda, e restringir o acesso do homem à terra para que nela labore é, por outro lado, fator para perpetuar a miséria e a injustiça social no campo” (NASCIMENTO, 2012, p. 104).

Se a Reforma Agrária é de tamanha relevância para o combate ao trabalho escravo, pois permitiria realizar uma mudança estrutural, numa das bases de sustentação do trabalho escravo, que é a estrutura fundiária concentrada. De outro lado, a expropriação das propriedades rurais flagradas com a prática do crime, e sua destinação para projetos de Reforma Agrária, constitui importante contributivo, por ser meio não oneroso de arrecadação de terras para o programa.

Para que a EC 81/2014 constitua-se num contributivo para a Reforma Agrária, alguns fatores ainda precisam ser superados dentro do próprio procedimento administrativo. Nos relatórios de fiscalização, não está padronizado a identificação do imóvel flagrado com a prática da submissão ao trabalho escravo, nem em termos de matrícula e nem o correspondente em hectares da área. Tal informação daria a real dimensão do contributivo que a expropriação/confisco daria em termos de quantidade de áreas a serem arrecadadas.

Para ter ideia, o balanço das fiscalizações de 2015, dos estabelecimentos fiscalizados em que foi constatada a existência de trabalho análogo ao de escravo, 57 exerciam atividades no setor da agricultura, 85 na pecuária, e 29 na produção florestal. O que indicam que poderiam ser alvos de vistoria para o processo de desapropriação previsto no art. 186 da CF/88, ou que resultando em sentença condenatória em qualquer dos casos, a União poderia ingressar com a ação expropriatória (MTPS, 2016, p. 7).

Outros instrumentos vêm sendo construídos para construir potenciais de arrecadação de terras por parte do INCRA, a exemplo da atuação conjunta com a Procuradoria-Geral da Fazenda Pública, para viabilizar a adjudicação de imóveis de grandes devedores à Fazenda Pública e que também sejam grandes proprietários de terras (RODRIGUES, 2016). Assim como esta, a expropriação dos imóveis rurais flagrados com a prática de trabalho análogo a de escravo, podem e devem contribuir para a arrecadação de terras a serem destinadas a programas de Reforma Agrária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho escravo é um fenômeno complexo, que exige esforços de toda a sociedade para sua erradicação. Enquanto persiste, fere gravemente os princípios e regras constitucionais, e, portanto, exige a utilização de todos os mecanismos jurídico, social, político e econômico no seu enfrentamento.

A Emenda Constitucional 81/2014, coloca a disposição do Estado Brasileiro mais uma norma que permite a repressão a este crime. Porém altera um dispositivo que já tinha pouca ou nenhuma efetividade no cenário nacional, por atacar o instituto da propriedade privada, que continua a ser protegida como um direito absoluto, com bases em uma tradição civilista que ainda não prosperou em acompanhar os avanços constitucionais, que não mais admitem a propriedade como direito individual e egoísta, e exige da propriedade uma função social.

A alteração do texto constitucional, trazendo a previsão da expropriação/confisco, insere uma forma mais gravosa de perdimento da propriedade. Mas no próprio texto constitucional, já existe a possibilidade da utilização da desapropriação-sanção (que se dá mediante indenização prévia) por descumprimento da função social em sua dimensão trabalhista. Também este instrumento segue não sendo utilizado.

Se analisamos o crime por uma perspectiva penal, também a que se convir que é preciso avançar. Mesmo com a alteração do tipo penal do art. 149 em 2003, o número de condenações frente à prática do crime é ínfimo. A atuação dos tribunais segue conflitante em relação ao bem jurídico tutelado, preferindo uma interpretação que exige a restrição de liberdade de ir e vir para configuração do crime, quando a maioria dos casos viola gravemente a dignidade dos indivíduos. O tipo penal não mais exige em todas as suas formas a união propriamente ao sequestro ou cárcere

privado. Explica que basta submeter à pessoa a trabalhos forçados, condições degradantes ou jornadas exaustivas.

Sobre a questão conceitual em relação ao trabalho escravo, conclui-se que a legislação é clara ao definir que a prática do crime se dá por quatro formas, quais sejam: a submissão a trabalhos forçados, a jornadas exaustivas, a condições degradantes de trabalho, e a restrição de liberdade de ir e vir. Se existem dúvidas ainda sobre o que seriam cada uma dessas características expressas no tipo, a doutrina é fonte para esse esclarecimento, assim como a instrução normativa 91 que orienta as fiscalizações do trabalho. A jurisprudência tem demonstrado, porém, que a mudança de paradigma é lenta.

A expropriação/confisco de propriedades rurais flagradas com a prática de trabalho análogo ao de escravo, é certamente uma parte, importante para o enfrentamento desse crime no país e pode constituir-se numa medida eficaz de punição ao crime, bem como pode contribuir para a realização da Reforma Agrária, tendo em vista, ser uma modo não oneroso de arrecadação de terras para o programa.

Sobre os critérios de sua aplicabilidade, embora expresse a necessidade de uma regulamentação em lei, a norma encontra os meios necessários a sua realização, pois o processo expropriatório já tem previsão para a situação de propriedades flagradas com plantio de plantas psicotrópicas (observe-se, constante do dispositivo constitucional na qual foi inserida a expropriação também para os casos de exploração do trabalho escravo), assim como já existe lei definindo o que seja o trabalho escravo. Se provocado, o judiciário teria os meios necessários para julgamento, e ainda pautado na ordem constitucional, pois casos que envolvam trabalho escravo precisam ser analisados orientados pelo princípio da dignidade da pessoa humana, e em se tratando da propriedade, sob a ótica da função social.

Ao âmbito administrativo, ficam restringidos os atos de fiscalização, que cabem neste caso, seguindo o Decreto 577/93, ao INCRA e a Polícia Federal. Bastaria aprimorar a cooperação com os órgãos de fiscalização do trabalho, com a inserção nos grupos de fiscalização de todos os interessados. Previsão esta que já é propostas nos Planos de Erradicação do Trabalho Escravo.

Mas como analisou-se neste trabalho, a efetividade da previsão constitucional, não se resume ao âmbito jurídico, embora dele não se desconecte. A norma também é “cravada” de entraves à efetividade social, não é por acaso que

demorou tanto tempo para ser aprovada. Existem setores na sociedade que oferecem forte resistência a aplicação da norma, questionam o conceito de trabalho escravo previsto no código penal levando a acreditar numa insegurança jurídica, ou em abusos da fiscalização do trabalho, estes setores também são os defensores da propriedade privada de modo absoluto. Ora, tais alagações perpetuam no campo de uma lógica de dominação colonial, e o desrespeito à legislação, não apenas, na forma do trabalho escravo. As resistências aos instrumentos de combate ao trabalho escravo são na verdade uma defesa classista da propriedade rural.

É preciso desvelar ainda, como se perpetuam as influências de passado histórico, na história presente. Como a formação agrária pautada no monocultura, na grande propriedade, na exportação, e na exploração da mão de obra, influem nos processos políticos e sociais, de modo a garantir que continuem intactas as estruturas de dominação e poder, convivendo entre o moderno e as arcaicas formas de exploração do trabalho.

As possibilidades de efetividade da expropriação enquanto instrumento de enfrentamento ao trabalho escravo e contributivo para a Reforma Agrária, estão consubstanciadas no rompimento com um discurso proprietário que incide no judiciário nas teorias civilistas que ainda influem nas análises referentes ao direito de propriedade, e na forma como a sociedade encara este problema.

Mas nem todos sabem da sua existência, e uma grande maioria desconhece o que o caracteriza. O imaginário social liga o trabalho escravo a imagem do escravo colonial, e a Lei Áurea, com o fim da escravidão. É preciso que o problema do trabalho escravo contemporâneo seja visto e enfrentado a partir da sua real dimensão e gravidade.

Neste sentido espera-se que esta pesquisa, sirva ao menos como denúncia da realidade do trabalho escravo no Brasil. Por outro lado como provocativo, para que a pesquisa acadêmica volte-se para este problema, explore as possibilidades doutrinárias, contraponha as jurisprudências e a atuação do judiciário expondo as decisões que revelam ainda uma defesa cega da propriedade privada, em detrimento da dignidade de milhares de trabalhadores e trabalhadoras.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Paiva. **Brasileiros sabem que há trabalho escravo no país, revela pesquisa. EBC agência Brasil.** São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-01/brasileiros-sabem-que-ha-trabalho-escravo-no-pais-revela-pesquisa>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

ANDRADE, Shirley Silveira; BARROS, José Ivan Alves. Trabalho escravo Contemporâneo. Por que tantas absolvições? In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes, GALVÃO, Edna Maria (Org.). **Privação de Liberdade ou atentado a dignidade: escravidão contemporânea.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. p. 143-164.

BARROS, Kênia Barcelos Drumond. Função Social da propriedade rural: expropriação de terras particulares onde existia exploração da mão de obra escrava. **Percurso Acadêmico**, Belo Horizonte, V. 2, n. 3, p. 59-89, jan/jun 2012. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/percursoacademico/article/view/4781>> Acesso em: 30 dez. 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

BORGES, Guilherme Martins Teixeira. **Confisco de terras:** considerações acerca da sua atual configuração no direito agroambiental brasileiro. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=29e11ea8ec6c7804>> Acesso em: 25 de maio de 2015.

BRASIL. **Constituições Anteriores.** Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>> Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. **DECRETO Nº 5.063, DE 3 DE MAIO DE 2004.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5063.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. **DECRETO Nº 577, DE 24 DE JUNHO DE 1992.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0577.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 81, DE 5 DE JUNHO DE 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc81.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. Instrução normativa 91 da secretaria de inspeção do trabalho.

Disponível em:

<<https://www.google.com.br/#q=nr+91+secretaria+de+inspe%C3%A7%C3%A3o+do+trabalho>>. Acesso em: 23 de dez de 2015.

BRASIL. Instrução normativa nº 83/2015 Incra. Incra divulga novas regras para obtenção de terras para reforma agrária. Disponível em:

<<http://www.incra.gov.br/noticias/incra-divulga-novas-regras-para-obtencao-de-terras-para-reforma-agraria>>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. LEI Nº 3.353, DE 13 DE MAIO DE 1888. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM3353.htm> Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964.. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm> Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. LEI Nº 8.257, DE 26 DE NOVEMBRO DE 1991. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8257.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993.. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm> Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria do MTE cria cadastro de empresas e pessoas autuadas por exploração de Trabalho Escravo. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/trab_escravo/portaria-do-mte-cria-cadastro-de-empresas-e-pessoas-autuadas-por-exploracao-do-trabalho-escravo.htm>. Acesso em: 4 de fev. de 2016.

BRASIL. PORTARIA Nº 1.150, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2003. Disponível em:

<http://www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=b9f0a700-687a-47e3-9c1c-4d418f9e6cf8&groupId=407753>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Mandado de Segurança. 1ª Sessão Do Superior Tribunal de Justiça. Relator Ministro Dias Toffoli, Diário De Justiça, 22 De Maio De 2012.

BRASIL. **Superior Tribunal Federal. Medida Cautelar Na Ação Direta De Inconstitucionalidade 5.209** Distrito Federal. Relatora Ministra Carmem Lúcia. Diário da Justiça, Brasília, 23 de dez. de 2014.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 398.041/PA.** Relator: Ministro Gilmar Mendes. Diário de Justiça, 19 DE DEZ. DE 2008..

BRASIL. **Tribunal Regional Federal 1ª Região. Recurso Em Sentido Estrito.** Relator: Desembargador Federal Carlos Olavo, Convocado: Juiz Federal Evaldo De Oliveira Fernandes. Diário de Justiça, 3 de abril de 2012.

BRITO FILHO, José Claudio Monteiro de. **Trabalho Escravo, Caracterização Jurídica.** São Paulo: LTr, 2014.

BULOS, UadiLammêgo. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CASALDÁLIGA, Pedro. **Carta Pastoral: Uma Igreja Na Amazônia em Conflito Com o Latifúndio e a Marginalização Social.** São Félix do Araguaia, 1971. Disponível em: <<http://www.prelaziasaofelixdoaraguaia.org.br/dompedro/01CartaPastoralDomPedro.pdf>>. Acesso em: 23 de maio de 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Chacina de Unai, Mandantes condenados, mas Livres.** Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes/noticias/trabalho-escravo/2957-chacina-de-unai-mandantes-condenados-mas-livres>>. Acesso em: 22 de dez de 2015.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **O nascimento da CPT. 2010.** Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/index.php/quem-somos/-historico>>. Acesso em: 21 jan. 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Síntese Estatística do Trabalho Escravo 2013.** Disponível em: <<http://www.cptnacional.org.br/attachments/article/2258/S%C3%ADntese%20estat%C3%ADstica%20do%20TE%202013%20-%20ATUALIZADA%20em%2023.06.2014.pdf>>. Acesso em: 22 de abril de 2014.

CÚRIA, Roberto; CÉSPEDES, Livia; NICOLETTI, Juliana. **VadeMecum Saraiva.** 15. ed. – São Paulo: Saraiva, 2013.

DELMANTO, Celso et. al. **Código Penal Comentado.** 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 27. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. **Direito Civil Teoria Geral**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2011.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. A Lei a favor ou contra a escravidão? In: **Direitos Humanos no Brasil 2013**. Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Outras Expressões, 2013. p. 87-90.

FONSECA, Mariana Martins de Castilho Fonseca. O Confisco de Terras e sua Aplicação aos Casos de Redução de Trabalhadores à Condição Análoga à de escravo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes, GALVÃO, Edna Maria (Org.). **Privação de Liberdade ou atentado a dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. p. 125-142.

GASPARINE, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HADDAD, Carlos Henrique Bolido. Aspectos penais do Trabalho Escravo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes, GALVÃO, Edna Maria (Org.). **Privação de Liberdade ou atentado a dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. p. 77-92.

INTERROGATORIO POR PARTE DE LOS REPRESENTANTES DE LOS REPRESENTANTES DEL ESTADO DE BRASIL A LAPRESUNTAVÍCTIMA, SR. LEONARDO SAKAMOTO. 39:44 a 54:54. Disponível em:

<<https://vimeopro.com/corteidh/audiencia-publica-caso-trabajadores-de-la-hacienda-brasil-verde-vs-brasil/video/156320295>>. Acesso em: 21 maio 2016.

KIRDEIKAS. **João Carlos Vieira. A Formação do Mercado de Trabalho no Brasil: uma Análise da Legislação Sobre Locação de Serviços no Século XIX**. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia, 2003. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/A23.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito Agrário**. São Paulo: LTr, 1984. Malheiros Editores LTDA, 1999.

MANIFESTO CONTRA O TRABALHO ESCRAVO. Disponível em:

<<http://reporterbrasil.org.br/2008/05/manifesto-na-o-contra-o-trabalho-escravo-e-pela-aprova-o-da-pec-438-2001/>>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

MARÉS, Carlos Frederico. **A Função Social da Terra**. Porto Alegre: ASFabris, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da terra**. 9. ed., 1ª reimpressão. São Paulo: Contexto, 2013.

MARTINS, José de Souza. O tempo da fronteira retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira . **Rev. Sociol. da USP**. - São Paulo, maio 1996. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/86141>>. Acesso em: 22 de dez. de 2015.

Martins, José de Souza. **Reforma Agrária**. O impossível Diálogo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

MARTINS. José de Souza. A reprodução do capital na frente pioneira e o renascimento da escravidão no Brasil. Tempo Social; **Rev. Sociol. USP**. São Paulo. 1994, editado em jun. 1995. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/84955>>. Acesso em: 19 de mar. de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTD, 2014.

MELO, Luís Camargo de. Trabalho Escravo Contemporâneo: crime e conceito. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes, GALVÃO, Edna Maria (Org.). **Privação de Liberdade ou atentado a dignidade: escravidão contemporânea**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2013. p. 53-76.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO; INCRA. **Plano MDA/INCRA para a erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília, maio de 2005. Disponível em: <http://incra.gov.br/media/servicos/publicacao/planos_de_desenvolvimento/TrabalhoEscravo.pdf> Acesso em: 14 dez de 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho Escravo em retrospectiva: Referências para Estudos e Pesquisas**. Ministério do Trabalho e emprego, 2012. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC882013543FDF74540AB/retrospec_trab_escravo.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Trabalho escravo no Brasil em retrospectiva: referências para estudos e pesquisas**. Brasília, 2012. p. 7. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC882013543FDF74540AB/retrospec_trab_escravo.pdf> Acesso em: 4 de fev. de 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Governo Atualiza Regras para inclusão de empresas na lista suja do trabalho escravo**. Disponível em: <<http://www.mtps.gov.br/noticias/3392-governo-atualiza-regras-para-inclusao-de-empresas-na-lista-suja-do-trabalho-escravo>>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Quadro geral das operações de fiscalização para erradicação do trabalho escravo**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A45B26698014625BF23BA0208/Quadro%20resumo%20opera%C3%A7%C3%B5es%20T.E.%201995%20-%202013.%20Internet.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA.
Trabalho Escravo: Legislação Nacional e Internacional. Disponível em:
 <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/trabalho-escravo/pg>> Acesso em: 14 de jan. de 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF **Apresenta dados de combate ao Trabalho escravo no Brasil.** Disponível em:
 <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/mpf-apresenta-dados-do-combate-ao-trabalho-escravo-no-brasil> Acesso em: 14 de dez. de 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. MPF fortalece ações para combater Escravidão Contemporânea. Disponível em: http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/mpf-fortalece-acoes-para-combater-escravidao-contemporanea. Acesso em: 14 de dez. de 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Trabalho Escravo MPF instaura quase 2 mil procedimentos em 2014.** Disponível em:
 <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_criminal/trabalho-escravo-mpf-instaura-quase-2-mil-procedimentos-em-2014>. Acesso em: 14 de dez. de 2015.

MIRABETE, JulioFabrini. **Código Penal Interpretado.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MONTEIRO, Lilian Alfaia. **Políticas públicas para a erradicação do trabalho escravo contemporâneo no Brasil:** um estudo sobre a dinâmica das relações entre atores governamentais e não-governamentais. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, 2011. Nº de p. 183. Dissertação (Mestrado), Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:
 <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9558>>. Acesso em: 25 de mar. de 2016.

MOUZAR, Benedito. **Luiz Gama:** o libertador de escravos e sua mãe libertária, Luiza Mahin. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do. **Políticas Públicas de combate ao trabalho escravo rural contemporâneo no Brasil:** análise da responsabilidade do estado na erradicação da exploração da mão de obra escrava a partir dos paradoxos da realidade normativa, jurisprudencial e social brasileira. Universidade Federal de Goiás, 2012. Nº de p. 225. Dissertação (Mestrado) Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Agrário, da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Goiânia. Disponível em:
 <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/DISSERTACAO_DEFINITIVIS_FOREVER.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2016.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código Penal Comentado.** 11 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

OJEDA, Igor. **Na construção civil, dinheiro público financia obras com trabalho escravo**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2015/10/na-construcao-civil-dinheiro-publico-financia-obras-com-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 23 de maio de 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição Da Organização Internacional Do Trabalho (OIT)**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf>. Acesso em: 21 de maio de 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Perfil dos principais atores envolvidos no trabalho escravo rural no Brasil**. Brasília: OIT, 2011. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/content/perfil-dos-principais-atores-envolvidos-no-trabalho-escravo-rural-no-brasil>>. Acesso em: 13 de dez. de 2015.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Trabalho escravo no Brasil do século XXI – Brasília: OIT 2006**. Disponível em: <http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/forced_labour/pub/trabalho_escrav_o_no_brasil_do_%20seculo_%20xxi_315.pdf> Acesso em: 13 de dez. de 2015.

PALMEIRA, MOACIR. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados. Universidade de São Paulo**. V. 03, n. 7, de 1989. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8532>>. Acesso em: 22 dez de 2015.

PEREIRA, Cícero Rufino. O velho trabalho escravo e as perspectivas do tema a partir da EC 81/2014. **Revista de Direito do Trabalho**. Vol. 159/2014, p.13, set. de 2014. Disponível em: <<http://2ccr.pgr.mpf.mp.br/coordenacao/grupos-de-trabalho/gt-escravidao-contemporanea/notas-tecnicas-planos-e-oficinas/revista-dos-tribunais-trabalho-escravo-1/O%20VELHO%20TRABALHO%20ESCRAVO%20E%20AS%20PERSPECTIVAS%20DO%20TEMA%20A%20PARTIR%20DA%20EC%2081-2014.pdf>> Acesso em: 14 dez. 2015.

PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto; FARIAS, Valdez Adriani. **Função social da propriedade: dimensões ambiental e trabalhista**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-4204232-74145-lt_Funo_Social_da_Propri-985138.pdf>. Acesso em: 25 de mar. 2015.

PLASSAT, Xavier. Combate ao trabalho escravo: muitas sombras, poucas luzes. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; COSTAS, Luíz Edmundo (Org.) **Conflitos no Campo – Brasil 2014**. CPT Nacional – Brasil, 2015. p. 108-114.

PRONER, André Luiz. **Neoescravidão no estado constitucional de direito contemporâneo: interpretação democrática do art. 149 do Código Penal**. Faculdades Integradas do Brasil, UNIBRASIL, 2010. Nº de p. 159. Dissertação, Mestrado em Direitos Fundamentais e Democracia, Curitiba, 2010. Disponível em: <http://www.unibrasil.com.br/sitemestrado/_pdf/dissertacao_andre_luiz_proner.pdf> Acesso em: 4 de jan. de 2016.

QUIJANO, Anibal. **Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina**. Buenos Aires - CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

REPÓRTER BRASIL. **Amazônia tem mais da metade dos casos de Trabalho Escravo, aponta lista oficial**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2010/01/amazonia-tem-mais-da-metade-dos-casos-de-trabalho-escravo-aponta-lista-oficial/>>. Acesso em: 4 de fev. de 2016.

RODRIGUES, Fania. Peixe Grande. **Revista Caros Amigos**. Nº 227, 2016.
ROSSETTO, Miguel; BERZOINI, Ricardo; e MIRANDA Nilmário. Brasil avança contra o Trabalho Escravo. **Revista Observatório Social**. Trabalho escravo no Brasil: o drama dos carvoeiros, a responsabilidade das siderúrgicas, a campanha para a erradicação. Nº 6, Junho de 2004. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/documentos/escravos_aco.pdf>. Acesso em: 06 de abr. de 2015.

SAKAMOTO, Leonardo. A representação Política do Trabalho Escravo no Brasil Contemporâneo. In: FIGUEIRA, Ricardo Rezende; PRADO, Adonia Antunes; SANT'ANA JUNIOR Horácio Antunes de (Org.). **Trabalho Escravo Contemporâneo: um debate transdisciplinar**. Rio de Janeiro: Muad X, 2011.

SAKAMOTO, Leonardo. **Lei de Acesso à Informação gera nova “lista suja” do trabalho escravo. 2015**. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/2015/03/confirma-nova-lista-suja-do-trabalho-escravo/>>. Acesso em: 20 de maio de 2016.

SAKAMOTO, Leonardo. Trabalho escravo: o carvão, o etanol e o gado. In: CANUTO, Antonio; LUZ, Cássia Regina da Silva; AFONSO, José Batista Gonçalves; e SANTOS, Maria Madalena (Org.). **Conflitos no Campo – Brasil 2008**. CPT Nacional – Brasil, 2008. Disponível em: <<http://cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/242-conflitos-no-campo-brasil-2008>>. Acesso em: 21 de jan. de 2016.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. A Reforma Agrária. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**. Ano 18, nº. 02. Ago. a Nov. 1988.

SANTINI, Daniel. A imigração de camponeses e a escravidão na construção civil. In: CANUTO, Antônio; LUZ, Cássia Regina da Silva; e LAZZARIN (Org.). **Conflitos no Campo – Brasil 2013**. CPT Nacional – Brasil, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luíz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **10 anos de Conaet. Trabalho Escravo e escravidão contemporânea**. Brasília: SDH, 2013.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS. **II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo**. Brasília: SEDH, 2008. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/conatrae/direitos-assegurados/pdfs/pnete-2>> Acesso em: 21 jan. 2016.

SENADO. Direitos Humanos a Escravidão que precisa ser abolida. Em Discussão, **Revista de Audiências Públicas do Senado**. Edição Secretaria Jornal do Senado. Ano 2, nº. 7, maio de 2011. Disponível em: <http://incra.gov.br/media/servicos/publicacao/planos_de_desenvolvimento/TrabalhoEscravo.pdf> Acesso em: 16 de maio de 2016.

SHAHINIAM, Gulnara. **Relatório da relatora especial da ONU sobre formas contemporâneas de escravidão**. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/trabalho-escravo/relatorio-da-relatora-especial-onu-sobre-formas-contemporaneas-de-escravidao>> Acesso em: 14 de jan. de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores, 199.

SILVA, José Gomes da. Reforma agrária na Constituição Federal de 1988: Uma avaliação crítica. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)**. ano 18. N. 2. Agosto a novembro 1988, p. 05- 20.

SILVA, Lígia Maria Osório. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. 2 ed. São Paulo: Editora Unicamp, 2008.

SILVA, Lígia Maria Osório; SECRETO, Maria Verônica. Terras públicas, ocupação privada: elementos para a história comparada da apropriação territorial na Argentina e no Brasil. **Portal de Periódicos eletrônicos científicos Economia e sociedade**. V. 8 n 1- 1999, p 109-141. Disponível em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/issue/view/984/showToc>> Acesso em: 13 de abr. de 2016.

SILVA, Marcelo Ribeiro da. **Trabalho análogo ao de escravo rural no Brasil do século XXI: novos contornos de um antigo problema**. Universidade Federal de Goiás, 2010. Nº de p. 280. Programa de Mestrado em Direito, área de concentração em Direito Agrário, da Pró- Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Goiânia, 2010. Disponível em: <https://mestrado.direito.ufg.br/up/14/o/marcello_ribeiro_silva.pdf> Acesso em: 30 jan. 2016.

SMITH, Roberto. A transição no Brasil: a absolutização da propriedade fundiária. In: _____. **Propriedade da terra & transição: Estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1990. p. 237- 338.

SOUSA, João Bosco Medeiros de Sousa. Confisco de Terras. In: LARANJEIRA, Raymundo (Coord.). **Direito Agrário Brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999. p. 792-802.

TRINDADE, Daniel de Souza. **Conceito de Trabalho Escravo:** a necessária aplicação do Princípio da Proibição do Retrocesso Social. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro. 2014, nº de p. 95. (Trabalho Final) Pós-graduação lato sensu em Direito Legislativo. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513251/TCC%20-%20Daniel%20Souza%20da%20Trindade.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 16 de maio de 2016.

OBRAS CONSULTADAS

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico:** explicação das normas da ABNT. 16. ed. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2013.

Conflitos no Campo – Brasil 2012. [Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Flávio Lazzarin]: CPT Nacional – Brasil, 2013.

Conflitos no Campo – Brasil 2015. [Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Thiago Valentim Pinto Andrade]: CPT Nacional – Brasil, 2016.

Conflitos no Campo – Brasil 2014. [Coordenação: Antonio Canuto, Cássia Regina da Silva Luz, Luíz Edmundo Rodrigues Costa]: CPT Nacional – Brasil, 2015.

VELOSO, Gabriel; FAVA, Marcos Neves. **Trabalho Escravo contemporâneo:** o desafio de superar a negação. São Paulo: LTr, 2006.